

研究紀要

第 18 号

特集 都市再生～さらなる発展に向けて～

人口減少と自治体財政

大阪学院大学大学院教授・大阪大学名誉教授
おおさか市町村職員研修研究センター(マッセOSAKA)所長 齊藤 慎

自治体経営で人口流入を図る

一般財団法人地域開発研究所 主任研究員 牧瀬 稔

自治体の資金調達において今やるべきことは何か

地方公共団体金融機構 地方支援部 ファイナンス支援課 課長 浅野 正義

「新地方公会計改革」の概要と展望 -自治体改革のための財務書類の活用方法-

関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科 教授 稲沢 克祐

予算編成手法の見直し

専修大学経済学部 教授 町田 俊彦

県民経済計算から読み取る地域の経済指標

富山県経営管理部統計調査課 副主幹 南保 勇治

大都市圏の公共施設更新問題

日本大学経済学部 教授 中川 雅之

習志野市の公会計改革の実践例

千葉県習志野市 会計管理者 宮澤 正泰

◆平成26年度公募論文

<最優秀賞受賞論文>

地方分権時代における文書管理の在り方について～いかに保存文書を適切に管理していくか～

摂津市総務部総務課 菰原 知宏

平成27年3月

公益財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

刊行にあたって

地方分権は、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていくことを目指しています。このような大きな流れの中で、住民にもっとも身近な行政機関である市町村に求められる責任はより大きくなっています。

地方分権を実現するために、おおさか市町村職員研修研究センター（愛称：マッセOSAKA）では、大阪府内市町村職員に対する研修事業や広域的な行政課題についての調査・研究事業を実施しています。

その研究事業の一つとして毎年、各界でご活躍の学界、先達の方々のご協力をいただき、市町村行政における諸課題についてのご意見、ご提言を頂戴しまして、広く各方面への情報発信の場とするための論文集『マッセOSAKA 研究紀要』を発行しています。

さて、昨年頃から、日本が本格的な人口減少・高齢社会に突入することへの対応として「地方創生」が提唱されるようになりました。東京の一極集中の是正を始め、地域のことは自らが決めることをもって本格的な「地方の創生」につなげる年になるような、新たな時の流れとなって欲しいと願っています。

そこで、第18号を迎える今号では、「都市再生～さらなる発展に向けて～」と題し、これからの地方財政のあり方について先進的な研究をされている先生方にご執筆いただき、有意義な成果として刊行することになりました。

最後に、ご多忙にも関わらず、ご執筆いただきました先生方に、この場をお借りして厚くお礼申し上げますとともに、この研究紀要が市町村の施策の一助となることを祈念いたしまして、刊行にあたってのご挨拶といたします。

平成27年3月

公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長 齊藤 愼

目 次

【特集】都市再生 ～さらなる発展に向けて～

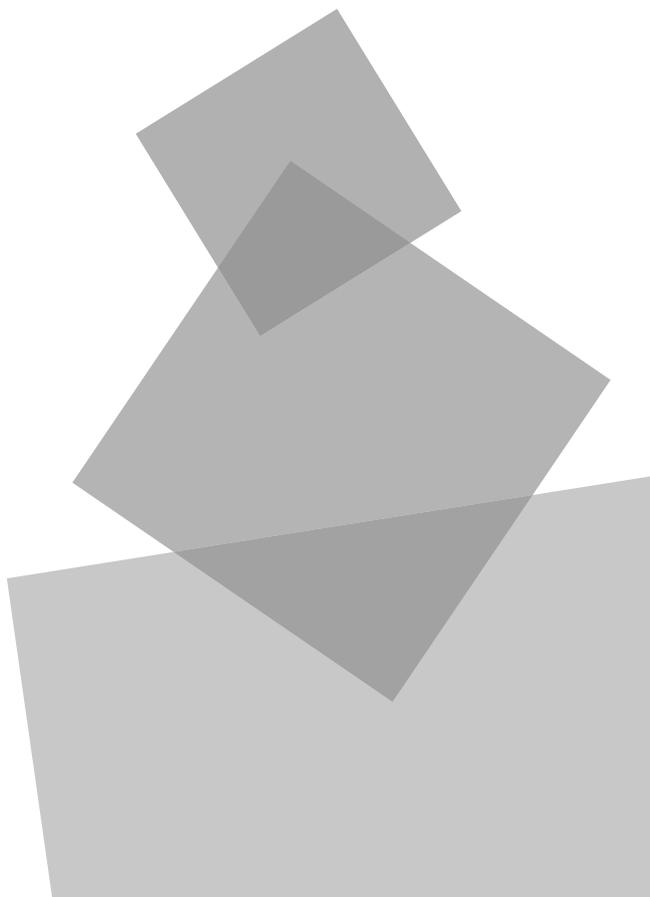
1. 人口減少と自治体財政	3
大阪学院大学大学院教授・大阪大学名誉教授 おおさか市町村職員研修研究センター(マッセOSAKA)所長	齊 藤 慎
2. 自治体経営で人口流入を図る	17
一般財団法人地域開発研究所 主任研究員	牧 瀬 稔
3. 自治体の資金調達において今やるべきことは何か	29
地方公共団体金融機構 地方支援部 ファイナンス支援課 課長	浅 野 正 義
4. 「新地方公会計改革」の概要と展望 —自治体改革のための財務書類の活用方法—	41
関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科 教授	稲 沢 克 祐
5. 予算編成手法の見直し	59
専修大学経済学部 教授	町 田 俊 彦
6. 県民経済計算から読み取る地域の経済指標	71
富山県経営管理部統計調査課 副主幹	南 保 勇 治
7. 大都市圏の公共施設更新問題	105
日本大学経済学部 教授	中 川 雅 之
8. 習志野市の公会計改革の実践例	117
千葉県習志野市 会計管理者	宮 澤 正 泰
平成26年度公募論文	
＜最優秀賞受賞論文＞	
地方分権時代における文書管理の在り方について ～いかに保存文書を適切に管理していくか～	137
摂津市総務部総務課	菰 原 知 宏
参考資料	
これまでの研究紀要（創刊号から第17号までのテーマ一覧）	159

研究紀要

特 集

都市再生

～さらなる発展に向けて～



人口減少と自治体財政*

大阪学院大学大学院教授・大阪大学名誉教授
おおさか市町村職員研修研究センター(マッセOSAKA)所長

齊藤 慎

〈プロフィール〉 さいとう しん

1948年大津市生まれ。1972年大阪大学経済学部卒、1989年経済学博士（大阪大学）。現在、大阪学院大学経済学部教授、おおさか市町村職員研修研究センター所長。大阪府行財政改革有識者会議座長、豊中市行財政改革推進市民会議委員長代理、内閣府「21世紀型行財政システムの構築」有識者研究会座長、日本地方財政学会理事長などを歴任。

主な著書：『政府行動の経済分析』（創文社、1989年）、『地方財政改革－ニュー・パブリック・マネジメント手法の適用－』（有斐閣、2001年、共著）、『新しい地方財政論』（有斐閣、2010年、共著）、『地方分権化への挑戦「新しい公共」の経済分析』（大阪大学出版会、2012年、編著）など。

1 はじめに

これまで増えるのが当たり前と思われていた日本の人口は2005年に死亡数が出生数を2万1,266人上回る自然減に転じて、その後も減少傾向が続いている。2013年には、出生数102万9,800人から死亡数126万8,432人を差し引いた23万8,632人と自然減が大幅に増え、過去最多を更新した。出生数は1949年の269万6,638人と比べると38%くらいの水準にまで減少している。一方で、死亡数は人口の高齢化を反映して年々増加しており、今後も自然減が傾向的に拡大するものと見込まれている¹⁾。ただし、日本の総人口には入国者数と出国者数の差で示される社会増減も含むため、日本人の減少と総人口減少は完全には一致しない。本稿執筆時でもっとも直近の確定値である2014年2月1日現在で見ると、男女計総人口1億2,718万人中で日本人人口は1億2,562万人、「日本人以外」156万人と1.2%の差がある²⁾。

このような人口の現状と予想される「危機的」な将来に対して、啓蒙的なメディアを有効に活用して警鐘を鳴らしたのが、『中央公論』2013年12月号に掲

載された、いわゆる増田論文である。同論文は、そのタイトル「戦慄のシミュレーション2040年、地方消滅。「極点社会」が到来する」から理解できるように、人口減少が地方自治体の存立に関わるとの観点から論じられており、人口減少問題一般を目的として議論したものではない。この点は、人口減少および少子化・高齢化を考える際に重要な点であり、地方自治体の存立とは異なった観点からの議論がありうることを指摘しておきたい。

しかし、この増田論文の影響は広範囲に及び、以下の第4節で説明するように、国の政策設定を通じて地方自治体へも大きな影響を及ぼそうとしている。今回の動向がこれまでと異なるのは、人口減少という分かりやすく、また誰もが納得しやすいキーワードで国全体の方向性を示そうとしたことである。地方自治体の人口減少対策と関連すると思われる過去の政策としては、1970年に制定された過疎地域対策緊急措置法を思い浮かべる。同法第1条において、「この法律は、最近における人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となつている地域について、緊急に、生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与することを目的とする」と述べられている。現在の過疎地域自立促進特別措置法は2016年3月31日まで有効であるが、5年間の延長がなされ、2021年3月31日までとなっている。1965年に過疎地域人口は1,693万人（総人口に対する比率17.1%）であったものが、2010年には1,033万人（同8.1%）まで減少している³⁾。

この点から考えると、これまでの限られた地域を対象とした政策のみではなく⁴⁾、広範な地域を対象として、人口減少への対策を行うということが今回の特徴ではないかと思われる。

なお、本稿では、紙数の制約もあり、日本全体の人口動向と行財政を主たる対象として論じており、個別地方自治体への影響等は扱っていないことを予めお断りしておきたい。

2 人口減少と少子高齢化

長期間にわたり増加を続けてきた日本の総人口⁵⁾が2007年1億2,777万人（10月1日現在の人口）をピークとして、翌年から減少に転じ、2013年では1億2,729万人と、6年間で既に48万人も減少している⁶⁾。しかしこの人口減少問題が重要であるのは、最近の人口減少だけではなく、将来的にもっと大幅

に減少する可能性が高いことにある。しかも、どの程度正確に予想できるかは分からないが、かなりの人口減少が実現する可能性が高い。経済の先行きや技術進歩などは長期の予測が困難であるが、人口減少はこれらに比べると、ある程度の精度で予想できるものと思われる。もちろん、後述するように、出生率や死亡率などがどのように推移するかを正確に予想することはできないので⁷⁾、超長期の人口推計にはある程度の誤差が生じるが、その誤差は他の事象に比べて相対的に小さいものと考えられる。このため、人口減少がどの程度となるのか、その時に社会・経済がどのような影響を受けるのか、さらにはそのような想定の下で財政のあり方をどのように考えるのかについては、今から考えておく必要がある。

周知のように、この人口減少の大きな要因は少子化にある。ある年の人口は、前年人口に自然増減・社会増減を加えたものである。自然増減とは出生による人口増加から死亡による人口の減少を差し引いた数値であり、社会増減⁸⁾とは国際的な人口移動を指し、具体的には入国超過数に日本人国籍異動者数を加えた数値をいう。

このなかでまず第1に自然増減を考えてみよう。人口を増やす最大の要因である出生数が、2013年では102万9,800人(概数)⁹⁾と「過去最小」を更新したと報じられた。統計数値として簡単に遡ることができる1899(明治32)年以降で最小であることは間違いない。明治中期の140万人程度と比べてもかなり少ないし、出生数が多く「団塊の世代」と呼ばれる1948年生まれの268万1,624人から減少し続け、ピーク時の4割弱にまでなっている。

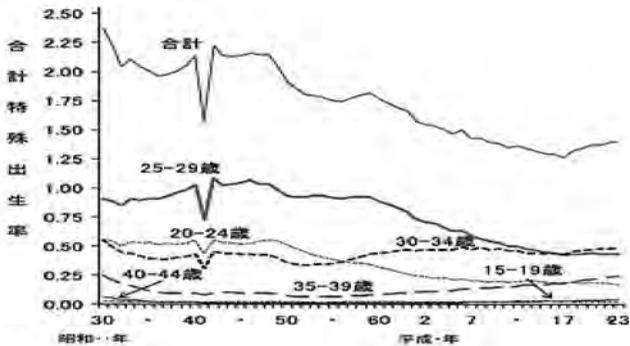
毎年産まれてくる子どもの数が急激に減少していくことを少子化と呼んでいる。少子化は日本だけの問題ではなく先進国共通の課題であり、フランスを始めとしてヨーロッパ諸国では19世紀末から20世紀初頭にかけて大きな問題となっていたが、1995年以降は先進国では少し改善がみられる国々がある。

出生率を表す代表的な指標は2つあり、日本でよく用いられるのは合計特殊出生率(total fertility rate)であるが、国際比較では出生数を人口数で割った出生率(gross fertility rate)も使われる。以下では、合計特殊出生率を用いて議論するが、その前に定義を概観しておこう。合計特殊出生率は15歳から49歳までの女性の年齢別出生率を合計したものであるが、集計の仕方により期間合計特殊出生率とコーホート合計特殊出生率に分けられる¹⁰⁾。このなかでは、ほとんどの場合、期間合計特殊出生率が使われ、単に合計特殊出生率と呼ばれる。具体的には「ある期間(1年間)の出生状況に着目したもので、その

年における各年齢（15～49歳）の女性の出生率を合計したもの。女性人口の年齢構成の違いを除いた「その年の出生率」であり、年次比較、国際比較、地域比較に用いられている¹¹⁾。「平成23年人口動態統計月報年計（概数）の概況」に掲載されている年齢別出生率の数値を用いてもう少し具体的に計算してみよう（2011年の数値）。年齢別の出生率は、15～19歳0.0227、20～24歳0.1710、25～29歳0.4349、30～34歳0.4836、35～39歳0.2390、40～44歳0.0408、45歳以上0.0011となっており、20歳半ばから30歳半ばでピークとなり、その合計が1に近くなる。これらを単純に合計したものがいわゆる合計特殊出生率（正確には期間合計特殊出生率）であり、1.3931になる。（期間）合計特殊出生率は、分かりやすいように、一人の「女性が一生に産む子どもの数」と説明されるが、この計算から理解されるように、同じ女性ではなく異なった世代の出生率を足していることに注意が必要である。また各世代の出生率を単純に加えているため、出生数とも対応していない。つまり、出生率が上昇したとしても、15歳から49歳までの女性人口が減少している場合には、人口は増加しないことがあることは、今後の人口動向を考察する上でも重要な点である¹²⁾。

最近の数値を踏まえてもう少し具体的にみてみよう。出生数は上記の年齢別出生率に年齢別女性数を乗じて合計することにより求めることができる。このため、「平成25年の合計特殊出生率は1.43で、前年の1.41を上回った」が、「出生数は102万9,800人で、前年の103万7,231人より7,431人減少」している¹³⁾。

なお、出生率の今後を考察するために、年齢階級別合計特殊出生率の1955（昭和30）年から2011（平成23）年までの年次推移を示す以下の図を見てみよう。この間の出生率の大幅な低下の主要因が20～24歳と25～29歳の出生率の低下である。このことは、また、女性が一生に何人子どもを産むかとも密接に関連する。1985（昭和60）年の出生率1.76と2011（平成23）年1.39を比較してみよう。1985（昭和60）年の出生率1.76は、第1子0.7611、第2子0.6950、第3子以上0.3078と分解できる。2011（平成23）年1.39を同様に分解すると、第1子0.6786、第2子0.4996、第3子以上0.2150となり¹⁴⁾、第2子の出生率低下が全体の出生率低下の半分以上を説明する。分かりやすくいえば、一人っ子がかなり増えたということである。



出所) 厚生労働省HP『平成23年人口動態統計月報年計(概数)の概況:結果の概要』

これらのことは、よく指摘されるように、初婚年齢と初産年齢の上昇や未婚者の増加と密接に関連していると思われる。2013年の初婚年齢は夫30.9歳、妻29.3歳であるが、1993年には夫28.4歳、妻26.1歳であったことを考えると、女性の初婚年齢の上昇が著しく影響しているように思われる。また、婚姻率(人口千対)は5.3で、1970年代前半の10.0以上からほぼ一貫して低下し、現在では半減している¹⁵⁾。これ以外の要因として、核家族化などの家族形態のあり方の変化や女性の意識の変化などの多くの要因が挙げられるが、ここでは客観的な経済状況の悪化を付け加えておきたい。若年層はそれまでの世代に比べて、所得稼得等に関しきわめて厳しい状況におかれ続けている。特に学校卒業時の正規雇用の形態での就職が難しく、また就職したとしても低所得に陥るケースも多い。「就職氷河期」は1993年頃からと言われており、相対的に人口の多い団塊ジュニア世代を直撃した。その後も、その時々々の景気によって変動はあるが、就職状況は大幅には改善していない。具体的に文部科学省『平成25年度大学等卒業者の就職状況調査(4月1日現在)』からみると、卒業者に占める内定者の割合は67.5%とほぼ三分の二となっている¹⁶⁾。就職状況が悪いため、パート・アルバイトに加えてフリーターやニートと呼ばれる人々も多いため、若年層の所得も低い。

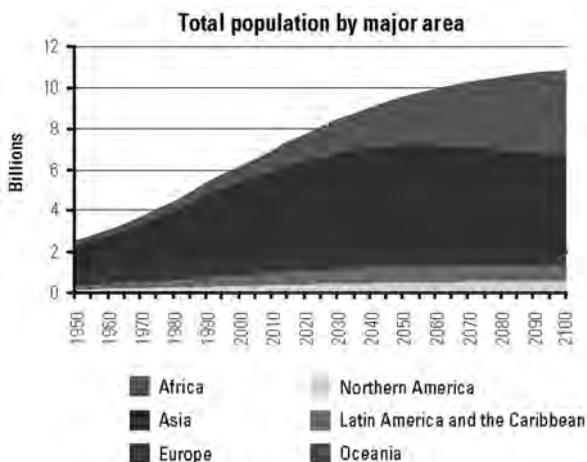
さて、このような人口に関する現状を比較的素直に当てはめてもっとも最近の人口の将来推計を行ったのが、国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口(平成24年1月推計)』(同年3月30日公表)である¹⁷⁾。基本的な人口推計は2060(平成72)年までなされ、出生率と死亡についてそれぞれ中位、高位、低位の3仮定を設け、この組み合わせで合計9通りの推計を行っ

ている¹⁸⁾。この中の、出生率中位(1.35)および死亡中位(平均寿命は伸び続け、最終的に男性84.19歳、女性90.93歳)仮定のケースとして、2060年の総人口「8,674万人、65歳以上人口割合は39.9%」との結果を得ている。また、参考推計として2110(平成122)年までの数値も示されており、「5,921万人、65歳以上人口割合は35.6%」との結果を示している。

この推計を元にして、都道府県別・市区町村別の人口推計結果が『日本の地域別将来推計人口(平成25(2013)年3月推計)』として、同年3月27日に公表されている。この推計では、2040(平成52年)10月1日までの30年間について、5年ごとに男女年齢5歳階級別の将来人口を推計している。

3 日本と世界の人口動向

日本における人口減少の動向とは逆に、世界全体の人口は今後爆発的に増加することが予測されている。国際連合(United Nations)の『世界人口予測2012年改訂版』によると、2013年に70億人程度の世界人口が2100年には109億人程度と1.6倍にも増えるものとされている。2100年までの人口推計を地域別人口として以下の図に示す。日本のように減少するものと想定されている国もあるが、2040年頃まではアジア人口が増加し、その後アフリカの人口が急増することにより、世界人口が大幅に増加するものと予測されている。この予測を前提とすれば、2100年には世界の構成は現在とは大幅に変わることになる。



出所) United Nations World Population Prospects: The 2012 Revision

各国別の数値は図には示されていないが、現在の先進国といわれる国々の人口動向が二極化の方向にあり興味深い。先進国としてG8の国々を想定してみよう。2010年から2100年までに人口が減少すると推計されているのは、イタリア（△9.8%）、ロシア（△29.1%）、ドイツ（△31.5%）、そして日本（△33.7%）であり、日本の人口減少率が最も大きい¹⁹⁾。一方増加すると想定されているのは、イギリス（24.3%）、フランス（25.0%）、アメリカ合衆国（48.0%）、カナダ（49.1%）となっている。さらに、北欧諸国であるスウェーデンとノルウェーは50%以上増加すると想定されている。アメリカ合衆国やカナダが開放的なことはよく知られており、アメリカに関しては「非合法入国者を含めれば、この期間（齊藤慎注：1970年代から1980年代はじめ）のアメリカ全人口増加分の約4割は移民が占める」との指摘があるほどである²⁰⁾。

これらの数値は最近の傾向を延長したものであり、100年後の世界人口をどの程度近似しているかについては議論の余地があるが²¹⁾、一見して感じられるのが国の開放性（あるいは逆に閉鎖性）が大きな要素であるように思われる。アメリカ合衆国、カナダやフランス、スウェーデンが開放的なことはよく知られており、人口増加とある程度結びついているものと思われる。しかし、一方で、人口減少が著しいと予想されているドイツも多くの移民を受け入れている。5人に1人が「移民の背景」を持つ人と呼ばれているが、1990年10月3日のドイツ再統一という大きな変化があり、人口変動との関係についてはさらに詳細な検討が必要である。

ただし、注意すべきは、日本では人口減少規模そのものが議論になっているが、世界との対比で考えると、それ以上に日本の存在感が低下することである。国際連合の予測値を用いると、2010年には日本は世界人口の1.85%を占めているが、2050年には1.01%まで、2100年には0.778%までと、ほぼ6割も低下する。このことは経済的な側面のみならず、政治的側面等にも多大な影響を及ぼすものと推測される。

4 自治体行財政への影響

将来推計人口はこれまでも1995年以降5年ごとに公表され、ベースとなる数値が異なるので推計結果は異なるが、それほど大きく違う訳ではない²²⁾。それにもかかわらず、2013年冬以降「人口減少」が大きなキーワードとなって地方自治体に影響を与えようとしている経緯を以下で概観してみよう。

地方自治体に大きなインパクトを与えた論文の先駆けは『中央公論』に掲載

された「戦慄のシミュレーション 2040年、地方消滅。「極点社会」が到来する」であろう。この論文では、上記の『日本の地域別将来推計人口（平成25（2013）年3月推計）』をベースとしつつ、人口の下げ止まりのケースなどを加味しながらも、人口が減少し続けることを指摘し、さらには、地域間の人口移動率が一定とならないことを考慮すると、全国が「限界自治体化」する危機を迎えると警鐘を鳴らしている。引き続き、翌2014年6月には「提言 ストップ「人口急減社会」」において、「消滅する市町村523」の具体名を挙げて、地方部だけではなく、都市部の地方自治体にも影響が及ぶことを警告した。

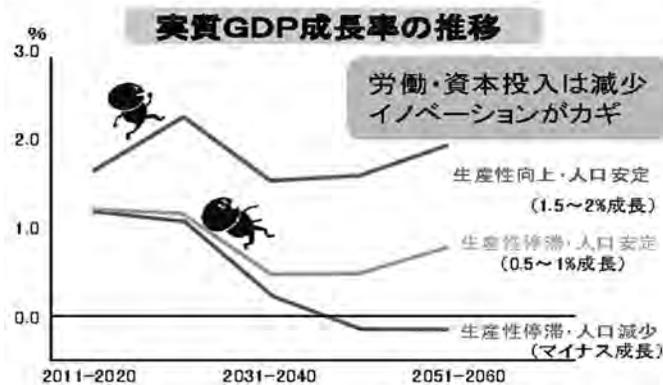
2014年1月30日には経済財政諮問会議に「選択する未来」委員会が設置され、同年4月末には、日本創成会議に人口減少問題検討分科会が立ち上げられた。「選択する未来」委員会の中間整理として『未来への選択 - 人口急減・超高齢社会を超えて、日本発成長・発展モデルを構築-』が5月にまとめられ、「危機意識を共有し、50年後に1億人程度の安定した人口構造を保持することを目指す」との方向が打ち出された。この報告書の特徴は、「（前略）様々な経済活動や社会的機能の担い手となる人口を、将来においてもある程度の規模で保持することが必要である。国民の希望どおりに子どもを産み育てることができる環境をつくることによって、人口が50年後においても1億人程度の規模を有し、将来的に安定した人口構造を保持する国であり続けることを目指していく（後略）」²³⁾ ことにあり、政策目標として初めて人口減少の抑制を明確にした点にある。これを受け、同年6月24日に閣議決定された『経済財政運営と改革の基本方針2014 ~デフレから好循環拡大へ~』にも「50年後に1億人程度の安定した人口構造の保持を目指す」と明記された。

日本よりかなり早くから高齢化と少子化の問題を抱えていたヨーロッパが人口減少にどのように対処しようとしているかは日本の今後を考える上でも有益と思われるので、EU（欧州委員会）が2005年3月に発表した『人口変動への対応 - 世代間の新たな連帯』で指摘している具体的な政策の一部を以下に抄訳して示す。「特に、人々を職に就ける政策、イノベーションを起こす政策と生産性を高める政策（が重要である）。また、出産にやさしい政策と適切な範囲で移民に取り組む政策に緊急に取り組む必要がある」²⁴⁾。

日本が直面する人口減少に加えて地方創生という構造的な課題に取り組むために、2014年9月3日付で閣議決定により、まち・ひと・しごと創生本部（以下「創生本部と呼ぶ」）が設置され、12月2日からは同法に基づく法定の本部

となった。創生本部は第2次安倍改造内閣の全閣僚で構成される。50年後に1億人程度の人口を維持するために、以下の3つを基本的視点としている。それは、(1)若い世代の就労、結婚、子育ての希望実現 (2)東京一極集中の歯止め (3)地域の特性に即した課題の解決、である。すべての女性が輝く社会づくり本部の行う政策や成長政策、などとともに関内閣の目標を実現しようとしている²⁵⁾。

それでは、この目標を達成した場合の日本の将来像としてどのような姿が描かれているのであろうか。「選択する未来」委員会の報告書『未来への選択』では、「改革・変革を経た未来」として、「○50年後－1億人程度の安定した人口構造、○50年後－実質GDP成長率 1.5～2%維持、○東京一極集中の反転、地域の特色を活かした豊かな成長・発展」としている。人口が減少するにもかかわらず実質成長を達成するためにはイノベーションが必要としている。人口減少および生産性向上の想定と実質成長率の関係が興味深く、生産性がかなり向上しない場合には、人口減少が実質GDP成長率を2040年代にマイナスに導く可能性があることを指摘しているので、以下の図を引用しておく²⁶⁾。



出所) 「選択する未来」委員会『未来への選択』

5 むすびにかえて

今後の50年程度を展望すると、人口がかなり減少する可能性は極めて高い。2060年の総人口が単純な人口推計で得られた8,674万人となるのか、あるいは政策効果が発揮され政府の期待通りの1億人程度となるのか、については判断が難しい。ただし、シナリオ通りの1億人を達成するハードルがかなり高いことは述べておく必要がある。このことは『経済財政運営と改革の基本方針2014』第1章第4節に、「人口急減・超高齢化の流れを変えることは容易でな

く、流れが変わっても効果が現れるまで長期間を要する。人口急減・超高齢化の流れを変えられない場合には、経済規模が収縮し、縮小スパイラルに陥るおそれがある。そこに至っては、もはや回復は困難となろう」と明記されている。もう少し具体的な説明が、『未来への選択』Ⅲ 未来を変えるための時間及び改革・変革の方向性で説明されている。それは、「2020年代後半には団塊の世代がすべて75歳以上になり、高齢化率が3割を超え、人口減少が加速する。その前までにこのトレンドを変えることができなければ、「現状のまま何もしない場合の未来」は一気に現実のものとなる」と「人口急減・超高齢化という人口動態への対応は、効果発現までに複数の世代が必要になる。出生率回復が10年遅れると50年後の人口はさらに約300万人減少するというように、スタートが遅れるにつれ、将来の人口規模・構成に大きく影響する」である。

このように考えると、今から10数年後の2020年代後半までに出生率をかなり回復させなければ、完全な形で目標達成が困難になりかねないことが分かる。

大きな効果を期待するのであればもっと早くから取り組んでいればと思うのが普通であるが、わずか30年前には、日本人口会議で「（人口ゼロ成長をめざせ）子供は2人まで」との大会宣言を採択していたことが報じられている²⁷⁾。もっと遡れば、日本は明治以来、移民をアメリカやブラジルなどに送り出していたこともある。日本という狭い国土に、食料・資源などの問題を考えるとどれだけの人口が適正なのか、政策でどこまで達成可能なかの効果を検証しつつ、人口問題をより根本的に考える必要がある。

注)

*）本研究に際しては、平成26年度科学研究費補助金（基盤研究（C）No.26380383）の補助を受けた。

1）厚生労働省『平成25年人口動態統計月報年計（概数）の概況』による。

2）総務省統計局『人口推計 平成26年2月1日現在（確定値）』による。

なお、入国者数と出国者数の差は正確には入国超過数と呼ぶべきであり、人口変動には、さらに日本人の国籍異動による純増を考慮する必要がある。

3）総務省HP『平成24年度版「過疎対策の現況」について』による。

4）過疎地域を対象とする政策の問題点については、齊藤慎・中井英雄（1995）を参照されたい。

5）総人口は日本人と外国人から構成され、平成25年で外国人は159万人である。

なお、ここでの数値は総務省統計局の人口推計を用いている。

- 6) 直近の2014年12月1日現在(概算値)では、総人口は1億2,707万人と、さらに減少している。
- 7) 通常は、人口は連続的に変化するものと想定されるが、過去に起こった巨大な自然災害などのような数百年あるいはそれ以上の周期を持つ超長期の要因は考慮されていない。
- 8) ここでは日本全体の人口を考える際の「社会増減」を意味しており、国内を地域別に考える際には、転入超過数を加える必要がある。
- 9) 数値は厚生労働省『人口動態総覧』による。
- 10) 同じ世代に属する人の一生での出生率を示すのがコーホート合計特殊出生率であり、具体的な例を挙げると、1962-1966生まれの女性では1.70と推計されている。
- 11) 厚生労働省『平成23年人口動態統計月報年計(概数)の概況』参照。
- 12) 1971年から1974年までのベビーブームに生まれた世代(団塊ジュニア世代)の人口が相対的に多いことを考えると、この世代が今後5年程度で50歳を超え、15歳から49歳までの女性人口がより減少することを指摘しておく必要がある。
- 13) 厚生労働省HP『平成25年人口動態統計月報年計(概数)の概況』を参照した。
- 14) 厚生労働省HP前掲資料を参照した。
- 15) 数値は厚生労働省HP『平成23年人口動態統計月報年計(概数)の概況:結果の概要』による。
- 16) 文部科学省HP『平成25年度大学等卒業者の就職状況調査(4月1日現在)』による。なお、就職していない者の他に「進学希望者」、「自営業」、「家事手伝い」等があることに注意されたい。
- 17) 人口推計の結果等は国立社会保障・人口問題研究所HP
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401top.html>
で公表されている。
- 18) 国際人口移動についても仮定されているが、ここでは触れない。
- 19) 食料があれば個体数が増えるという生物の通常原則と逆の現象が一部の先進国では起っている。この点に関しては密度効果など生物学の知見が有用ではないかと思われる。
- 20) 喜多克己(1988)を参照した。
- 21) 超長期の予測を行う際に留意しなければならないのは地球環境の変化で

ある。その点で、「地球の表層環境とそこに存在する生物界は、常に固体地球あるいは宇宙からの変動に左右されてきた」という丸山茂徳・磯崎行雄（1998）の指摘は重要である。

22) たとえば、平成18年12月推計で得られる最終年である2055（平成67）年人口総数は8,993万人であったが、直近の推計では9,193万人とわずかに上方改訂されている。

23) 内閣府HP

<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/future/chuukanseiri/01.pdf> から一部を引用した。

24) EuropeanCommission（2005）では、以下のように書かれている。

“in particular those policies focusing on getting people into jobs, on innovation and increasing productivity. It is also urgent to put in place birth-friendly policies and to address the possible contribution of immigration in a balanced way.”

25) 原稿執筆時点では、総務省にまち・ひと・しごと創生推進本部、厚生労働省にまち・ひと・しごと創生政策検討チーム、経済産業省に「経済産業省まち・ひと・しごと創生対策本部」が設置されたことなどが報じられているが、具体的な政策はあまり明らかにされていない。ただ、2014年度補正予算案に若者の定住などの人口減少対策などに取り組む自治体を支援する「地方創生先行型」交付金が設けられると報じられている。

26) 「選択する未来」委員会『未来への選択』から引用した。経済成長率などフローの数値は示されているが、公債残高などのストックの将来像は描かれていない。

27) 大西孝弘（2010年）を参照した。

【参考文献】

江口隆裕（2009）「フランス少子化対策の系譜 —— 出産奨励策から一般施策へ——(1)」『筑波ロー・ジャーナル』6号。

大庫直樹（2013）『人口減少時代の自治体経営改革—日本のあしたのつくり方』時事通信社。

大西孝弘（2010）「実は、日本は少子化を目指していた 非婚、晩婚、負け犬の遠吠え…、古い道徳観に失政が重なった」日経ビジネスONLINE。

河野稠果（2007）『人口学への招待—少子・高齢化はどこまで解明されたか』

中央公論新社。

加藤久和（2011）『世代間格差: 人口減少社会を問いなおす』筑摩書房。

喜多克己（1988）「アメリカ移民統計と「非合法」外国人労働者」『研究所報』（法政大学日本統計研究所），No.15。

齊藤愼・中井英雄（1995）「後進地域の地方団体に対する保護政策」八田達夫・八代尚宏編『「弱者」保護政策の経済分析』（日本経済新聞社）所収。

高木正道（1999）「近世ヨーロッパの人口動態（1500～1800年）」静岡大学経済研究. 4(2)。

原田泰（2001）『人口減少の経済学—少子高齢化がニッポンを救う!』PHP研究所。

松谷明彦（2004）『人口減少経済』の新しい公式—「縮む世界」の発想とシステム』日本経済新聞社。

丸山茂徳・磯崎行雄（1998）『生命と地球の歴史』岩波新書。

藻谷浩介（2010）『デフレの正体 経済は「人口の波」で動く』

角川書店（角川グループパブリッシング）。

F. C. ビラーリ（2008）「ヨーロッパの極低出生力—要因の探求とその後の意外な展開」（鈴木透訳）『人口問題研究』64-2。

Shin Saito, and others “Investigation on the reconstruction of national and local government finance in aging population combined with the diminishing number of children” Meeting of International Collaboration Projects 2006, Economic and Social Research Institute, Cabinet Office, March,2007.

【参考資料】

増田寛也・人口減少問題研究会「戦慄のシミュレーション、2040年地方消滅。「極点社会」が到来する」『中央公論』2013年12月。

増田寛也+日本創成会議・人口減少問題検討分科会「提言 ストップ「人口急減社会」」『中央公論』2014年6月。

内閣府経済財政諮問会議『経済財政運営と改革の基本方針2014』

http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/2014_basicpolicies_01.pdf

厚生労働省『平成25年人口動態統計月報年計（概数）の概況』

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai13/>

厚生労働省『平成23年人口動態統計月報年計（概数）の概況：結果の概要』

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai1/>

総務省統計局『人口推計 平成26年2月1日現在（確定値）』

<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/index.htm>

総務省『平成24年度版「過疎対策の現況」について』

http://www.soumu.go.jp/main_content/000276127.pdf

文部科学省『平成25年度大学等卒業者の就職状況調査（4月1日現在）』

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/26/05/1347784.htm

国立社会保障・人口問題研究所 『日本の将来推計人口（平成24年1月推計）
——— 平成23（2011）年～平成72（2060）年 ———』

<http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/newest04/sh2401top.html>

UN World Population Prospects: The 2012 Revision

<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/fertility.htm>

European Commission (2005) GreenPaper "Confronting Demographic Change: A new Solidarity between the Generations," Brussels: Commission of the European Communities.

自治体経営で人口流入を図る

一般財団法人地域開発研究所
主任研究員 牧 瀬 稔

〈プロフィール〉 まきせ みのる

法政大学大学院人間社会研究科博士課程修了。民間企業、横須賀市都市政策研究所、財団法人日本都市センター研究室を経て、2006年より、財団法人地域開発研究所研究部勤務となる。

公的活動は、新宿区新宿自治創造研究所政策形成アドバイザー、戸田市政策研究所政策形成アドバイザー、かすかべ未来研究所政策形成アドバイザー、鎌倉市政策創造専門委員、横須賀市土地利用調整審議会委員（委員長職務代理者）、三芳町芸術文化懇談会委員（委員長職務代理者）、吉川市総合振興計画審議会長、公益財団法人熱海市振興公社評議員など多数。2013年8月には、シティプロモーション自治体等連絡協議会を立ち上げた。

URL http://homepage3.nifty.com/makise_minoru/

1 はじめに

自治体消滅の衝撃

2014年5月、民間研究機関「日本創成会議」（座長・増田寛也元総務相）が発表した調査結果が多くの自治体に衝撃を与えた。同調査は、2040年までに20～39歳の女性が半減する自治体を「消滅可能性都市」と表現した。消滅可能性都市は全国の49.8%に当たる896自治体となっている。このうち523自治体は2040年に人口が1万人を切る。そしてその多くが地方圏に位置する自治体である。消滅可能性都市が今では「消滅自治体リスト」と称されている。

この「消滅可能性都市」は危機感をあおるだけであり、行き過ぎている感じがある。そうは言っても、日本の人口は確実に減少しつつある。自治体が消えて減じる「消滅」までとはいかなくても、「存続不可能自治体」が登場するかもしれない¹。

日本創成会議の消滅可能性都市の発表以降、岩手県や秋田県などは、人口減少を対策するための全庁的な組織を設置した。都道府県に限らず、多くの市区

町村においても、同様な組織が設置されつつある。実は、かなり以前から人口減少の弊害は指摘されてきていた。しかし、多くの自治体は人口減少に対応した具体的な取組みは実施してこなかった。たとえ実施していてもインパクトに欠ける内容であった（危機感が薄かったと思われる）。その意味で、今回の日本創成会議の発表は、都道府県や市区町村を否応なしに人口減少に対峙させるいい契機となったのかもしれない。

本稿の目的

筆者は2005年頃から、自治体が人口減少を克服するため、様々な政策づくりの現場に入り込み後方支援をしてきた。ある時は青森県下北半島に入り込み、地域振興の方策を県職員とともに検討した。またある時は福島県いわき市の川前地区に通い、川前地区の現状調査やあるべき方向性を検討した。

地方圏の自治体だけではない。近年では都市圏に位置する東京都新宿区や埼玉県戸田市、春日部市、三芳町、神奈川県鎌倉市などの自治体においても、様々な政策づくりを市区町職員とともに開発してきた。そのほか多くの自治体の現場に入り、自治体職員や地域住民とともに汗を流しながら政策を開発し実行してきた。過去、筆者が関係した多くの自治体が「人口減少をどうするか」で悩んでいる。そこで本稿は、人口減少時代における自治体経営のヒントを提供することが目的である。

筆者の関わっている自治体の中で、新宿区や戸田市はしばらくの間は人口減少とは無縁である。しかし新宿区も戸田市も、どこかの時点で人口が減少していく。またしばらくは人口が増加しても、人口動態は大きく変わっていく。新宿区は外国人が多数存在し、今後も移入する可能性が強い。その意味で、新宿区は広範囲の住民を対象に行政サービスを提供していかななくてはいけない。一方で戸田市は、現在は平均年齢の低い都市であるために、今後一気に高齢社会へと進んでいく。戸田市では急激に進む高齢社会に対して、どのような政策展

¹ 人口という側面からの存続不可能都市ではなく、財政という観点からの存続不可能都市は、意外に早く多く登場してくるかもしれない。千葉県富津市は、2015年度決算で実質収支が赤字となり、2018年度には破綻状態と判断される「財政再生団体」に転落する可能性となった。財政再生団体とは「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づき財政再生計画を策定した自治体を意味する。しばしば会社の倒産に例えられ「倒産自治体」と言われる。現状では夕張市が財政再生団体となっている。富津市は、2015年度には市の貯金にあたる財政調整基金が底を突くなど厳しい状態となる。同市は財政再生団体への転落を回避するため、公共サービス範囲の見直しや職員の削減などにより出すとしている。実は富津市に限らず、倒産自治体予備群は少なくない。

開が考えられるかを検討してきた²。

本稿は筆者が実際に経験した政策づくりを中心に、既存の文献を参考として「自治体経営で人口流入を図る」ための視点を言及する³。本稿は問題提起という意味があり、読者に対してヒントの提供でもある⁴。なお、本稿における自治体名は、原則アルファベットで書き込むことにする⁵。

拡大都市か縮小都市か

日本は確実に人口減少が進んでいく。その事実の中で、いま自治体は岐路に立たされている。それは「拡大都市」を選択するのか、「縮小都市」の道を歩むのか、である。

拡大都市とは、積極的によい行政サービスを提供することで、人口減少時代においても今までどおりに人口の拡大を目指すことを意味する。または、周りの自治体が人口を減少させる中で、人口の維持を指向していく場合も拡大都市と捉えることができる。あるいは、国は2060年に1億545万人を数値目標と掲げている。この数字は17%減である。人口の17%減以内を目指すことも拡大都市として捉えることができるかもしれない。

一方で縮小都市とは、人口減少の事実を受け入れ、人口が減少しても元気な自治体をつくっていく考えである。国の数値目標は2060年に1億545万人であ

² 新宿区も戸田市も自前でシンクタンクを設置している（自治体シンクタンク）。新宿区は「新宿自治創造研究所」と言う。戸田市は「戸田市政策研究所」である。自治体シンクタンクは「地方自治体の政策創出において徹底的な調査・研究を行い、当該問題を解決するための提言を行うために組織された機関（団体）」と定義できる。人口減少時代における政策づくりや自治体間競争の中で勝ち抜くためには、自治体シンクタンクのような企画部門の強化は必須である。自治体シンクタンクについては次の文献を参照されたい。

牧瀬稔（2009）『政策形成の戦略と展開 自治体シンクタンク序説』東京法令出版

³ 「自治体経営で人口流入を図る」が筆者に与えられたテーマであった。依頼者からは「適宜、テーマ設定していいですよ」と連絡をもらっていた。筆者にとってはテーマを与えられたほうが都合がいいため、このテーマに限定して言及することにした。

⁴ 政策づくりにおいて、一番危険なことは「誰かの言ったことを鵜呑みにする」ことである。地域の事情は地域毎に異なる。ある地域の成功事例が、そのまま別の地域に当てはまることは少ない。ある地域の成功事例を活用する時は、自分たちの地域の事情や背景、地域性に合わせて移転していくことが求められる。その意味で「誰かの言ったことを鵜呑みにする」ことほど危険なことはない。そして何よりもいけないことは、誰かの言ったことを鵜呑みにし「考えること」を放棄している点である。もし読者が考えることを放棄したのならば、それは思考の自殺である。思考が死んでしまえば地域の発展もない。このような理由から、筆者は「ヒントの提供」を基本として本稿を執筆している。

⁵ 「自治体名を知りたい！」と思った読者や、本稿に関心を持たれた読者は、遠慮なく問い合わせていただきたい（makise@ias.or.jp）。自治体名についてはコソコソとメール言及したい。

り、この数字は17%減である。すなわち17%減以上の人口減を是認する場合は縮小都市かもしれない。

人口が減少すれば歳入も低下する可能性がある。その結果として行政サービスの縮小や撤退、場合によっては職員数の減少等も余儀なくされるかもしれない。そのような理由から、縮小都市の採用を公式に明言している自治体はほとんどない。

本稿の前提は「拡大都市」である。本稿は、自治体がよい政策を創出し開発して、現在の人口を維持し、可能ならば増加していくための政策づくりのヒントを提供することが目的である⁶。

2 自治体経営で人口の流入を図る

「経営」の意味

今日、多くの自治体が「経営」という言葉を使用しつつある。自治体の組織名にも行政経営課や経営政策課など「経営」という2文字を使うケースが多くなった。また基本構想をはじめ様々な行政計画の中にも「経営」が多用されつつある。最近では珍しくなくなった「経営」という言葉も、一昔前の自治体の行政文書を見ると、そこでは「運営」が使われていた⁷。

この「経営」という言葉を使用している自治体が、どの程度、その意味を認識しているかわからない。しかし、この「経営」と「倒産」は表裏一体にあることを指摘しておきたい。自治体が「自治体経営」と日常的に使用している昨今では、当然「自治体倒産」も起こり得るのである。そのことをよく理解して「経営」という言葉を使用する必要がある。

読者は企業経営の目的は何と考えるだろうか。ピーター・ドラッカー（Peter

⁶ 学識者の中には、縮小都市を是として勧める意見がある。そして学識者は「縮小した行政サービスは、自治体外の主体（住民やNPO等）に実施してもらう」という見解を述べる（つまり流行の「協働」である）。しかし、現場に行くと、地方圏の人口減少自治体では、縮小した行政サービスを実施する受け皿が弱いという現実がある（「弱い」というより「ない」ほうが正しい）。住民は高齢化が進んでおり、NPO等の各種団体は育っていない。そのため地方圏の人口減少自治体が縮小都市を選択することは、縮小・撤退した行政サービスの受け皿がないため、地域運営は様々な弊害が生じる可能性がある。

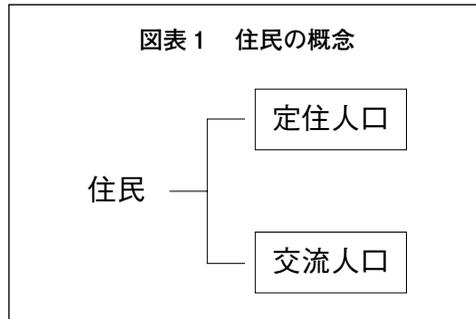
⁷ 実は筆者は、自治体は「経営」よりも「運営」の思考が望ましいと思っている。本稿で言及するように、経営には倒産もある。倒産したら住民の福祉が減退してしまう。そのように考えると、どうも経営という言葉に馴染めない筆者がいる。運営の意味は「団体などの機能を発揮させることができるように組織をまとめて動かしていくこと」である。こちらのほうが住民の福祉の増進には合致しているような気がしている。そうは言っても「これからの時代は自治体運営だ！」と力説しても誰も振り向いてくれないため、仕事と割り切って自治体経営を使うことが多い。

Ferdinand Drucker) は、企業経営の目的は、まずは「企業活動の持続性を担保することである」と残している。そして次に企業活動の持続性を実現していくためには「The purpose of the business is to create customers」と明快に指摘している⁸。この意味は「事業の目的とは顧客の創造である」となる。この言葉にある「顧客の創造」とは、極めて有名な言葉であるため、耳にした読者もいるだろう。持続的に企業活動を進めるためには、顧客を創造していかなくては倒産してしまう。つまりドラッカーは企業経営の目的は「顧客の創造」と述べている。

メイン・ターゲットを設定した住民の創造

企業経営の目的である「顧客の創造」を自治体経営に当てはめると何になるだろうか。筆者は「住民の創造」と捉えている。自治体は住民を創造していかなくては、自治体の持続性がなくなってしまう。消滅自治体と称される最大の理由は、住民が減少し存在しなくなることが背景にある。

しかし、よく考えると住民も多様である。一概に「住民」と言っても焦点がぼやけてしまう。そこで先進的な自治体は、ある特定の住民をターゲットとして絞り政策を展開しつつある。つまりメイン・ターゲットを決めている。具体的な事例を紹介する前に、簡単に住民をセグメント化してみる。



住民は大きくわけて「定住人口」と「交流人口」に分けられる（図表1）。定住人口とは、その自治体に住んでいる人であり、居住している住民である。交流人口とは、その自治体に訪れる（交流する）人を意味する。その自治体を訪れる目的としては、通勤や通学、買い物、観光など、特に内容を問わないの

⁸ ピーター・ドラッカー（1977）『現代の経営』ダイヤモンド社（現代経営研究会訳）

が一般的である。どちらの住民の創造を目指すかにより、自治体が打ち出す政策の方向性も大きく異なる。もちろん、定住人口と交流人口の双方の創造を目指してもよいだろう⁹。

本稿では「定住人口」に限定して議論を進めていく¹⁰。定住人口は図表2のように分類される。まず「持ち家」と「借家」に分かれる。そして「持ち家」は、「独身者」と「既婚者」に類型できる。さらに「独身者」は「男性」と「女性」に分類できる。また「既婚者」は、4つに分けることができる。第1に「DINKs」である。これは「Double Income No Kids」の略であり、「夫婦共働きで子どもがいない世帯」を意味する。第2に「DEWKs」であり、「Double Employed With Kids」の略となる。つまり「夫婦共働きで子どもがいる世帯」である。第3に「SINKs」という概念も存在するだろう。これは「Single Income No Kids」の略であり、「夫婦のどちらか一人だけ働いて子どもがいない世帯」である。そして第4に「SEWKs」がある。これは「Single Employed With Kids」となり、「夫婦のどちらか一人だけ働いて子どもがいる世帯」に分けられる。

図表2には記していないが、さらに細分化できる。男性や女性、DINKsやDEWKsなどの右は、それぞれ10歳代や20歳代など「年代毎」にも分けて捉えることができる。さらには年代毎の右には、年収を400万円や500万円と「年収別」に考えていくことも重要である。企業経営においては、商品・サービスをどの層をターゲットにして売りたいのかを細かく決めている。そのターゲット

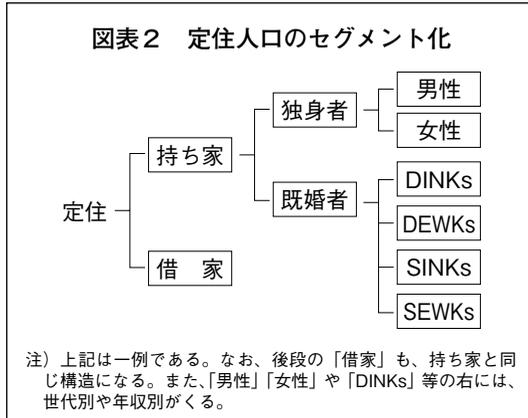
⁹ 国土交通省は「情報交流人口」という概念を提唱している。情報交流人口は「自地域外（自市町村外）に居住する人に対して、何らかの情報提供サービスを行う等、情報交流を行っている登録者人口」と定義している。この情報提供の手段はインターネットのほか、郵便やファックス等も含まれる。最も重要な点は、不特定多数に対する情報提供サービスではなく、個人が特定でき何らかの形で登録がなされていることにある（登録者人口）。これは企業経営で言う「囲い込み戦略」である。囲い込み戦略とは、「自社の財（商品）やサービスの利点や特徴、特異性を顧客（消費者）に訴えることで、顧客に満足を提供しリピート行動を喚起しようという考え方」と定義される。情報交流人口の獲得に向けてできることは、まずはホームページの充実である。しかしホームページが貧弱な自治体が多く、情報交流人口を軽んじている状況である。

¹⁰ 交流人口に関心を持つ読者は、直接、筆者に問い合わせをいただきたい。あるいは、問い合わせが苦手な読者は、次の文献を参照されたい。

牧瀬稔・板谷和也（2008）『地域魅力を高める「地域ブランド」戦略』東京法令出版

昨今では、様々な人口の概念がある。例えば「協働人口」がある。協働人口とは「自治体や地域の様々な主体と一緒に地域づくりをする人口」と捉える。また定住人口も、その属性を細分化すると、住民登録をしている定住人口に加え、必ずしも住民登録をしていない定住人口もある。住民登録していない人口とは、一時だけ滞在する「滞在人口」がある。一時とは数日間の滞在ではなく、あるまとまった期間の滞在である。また二地域を往来する「二地域居住人口」などに分けられる。どの人口の獲得を目指すか戦略的に進めていく必要がある。

はセグメント化（市場の細分化）をして考えている。自治体経営においてもセグメント化をして、メイン・ターゲットを決めていく思考は必要だろう。



自治体経営の目的の一つに「住民の創造」をおくのなら、すべての住民を重要なターゲットとするのではなく、創造すべき住民を明確にしていく必要がある。なお、注意しなくてはいけないことは、ターゲット以外の住民を無視するわけではない。自治体は営利を追及する企業経営をしているわけではないため、「すべての住民を対象に事業を実施することが大前提」である。そうしなければ、自治体の本分である「住民の福祉の増進」は実現されない。

自治体は幅広くすべての住民を対象とするものの、その中でも特にある一定の住民層（メイン・ターゲット）に焦点を合わせて政策展開していく思考が求められる。自治体経営において必要な考えは、メイン・ターゲットを設定した政策づくりを実施していくことである。この取組みが人口減少時代においても、人口の流入を促進し拡大都市を実現していく一つの方向性である。

N市は「定住」であり「持ち家」であり「DEWKs」を対象とした政策を実施している。同市は夫婦共働きをターゲットとしているため、子育て支援施設は必要である。そこで100戸以上の住宅開発をする場合、事業者などに子育て支援施設設置を義務付ける「開発事業の許可基準に関する条例」を制定している。

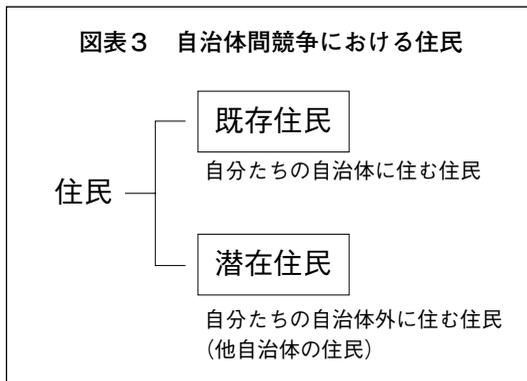
また100戸以上の分譲マンションの場合は、平均占有面積を80平方メートル以上にすることを求めている。さらに同条例には市街化区域の宅地1区画あたりの最低敷地面積を135平方メートル以上とする規定も盛り込んでいる。同条

例により、良好な子育て環境を構築し、夫婦共働きでも子育てにやさしいまちづくりを目指している。

条例が規定した市街化区域の中でも、駅から徒歩圏では1平方メートルの土地代が20万円を下らない。そこで条例が設定した135平方メートルであると、土地価格は2,700万円以上となる。そして上物を2,000万円と考えると、新築住宅は4,700万円以上となる。このことから、N市は5,000万円前後の住宅を購入できる富裕な住民をメイン・ターゲットとして捉えていることが垣間見られる。なお、N市の全域が5,000万円前後の住宅を購入できる富裕層にしているわけではない。あくまでも条例で規定した一定の地域に限定される。

獲得する地域を設定した住民の創造

図表3は自治体間競争¹¹における住民のセグメント化である。人口の流入を図るためには、住民を「既存住民」と「潜在住民」に分けて考えることが重要である。既存住民とは、「今住んでいる住民」である。自治体は、何よりも既存住民を対象に転出されない政策を展開する必要がある。そして潜在住民という考えも大切である。潜在住民とは「自分の自治体外に住んでいる住民」を意味する。例えば、相模原市の場合は、相模原市外の住民であり、新宿区民かもしれないし、戸田市民かもしれない（相模原市を出したのは私の住んでいる地域という理由だけである）。



¹¹ 自治体間競争は「地方自治体がそれぞれの地域性や空間的特徴などの個性（特色）を生かすことで、創意工夫を凝らした政策を開発し、他地域から住民等を獲得すること」と定義できる。この定義は、やや言い過ぎた感があるものの、既にこのような取り組みは少しずつ起きつつある。自治体間競争が良いか悪いかは読者の価値判断である。しかし実際に起こりつつある事実である。

Y市は住民を獲得する自治体（地域）を設定している。それはK市とS市である。獲得する自治体の決定は、住民基本台帳を活用している。住民基本台帳は、どの自治体から転入して、どの自治体に転出したかという情報がストックされている。そこで住民基本台帳をデータ・ベース化し、転入してくる自治体を絞り込んでいる。K市やS市の駅の中にY市のポスターを張ったり、それら自治体のタウン誌にY市の住宅情報を掲載したりしている。このような手法で獲得する地域を設定している。

また国勢調査から、自分たちの自治体に通う通勤元自治体がある。そこで、その通勤元自治体に対して、自分たちの自治体の良さを積極的にアピールすることも一案である（これはA市やI市が実施している）。さらにT市は、流出（転出）した住民に対して、アンケートを実施した。転出理由の上位は、勤務先の変更や転勤、結婚などである。行政サービスに不満という回答は、ほとんど無かった。同様のアンケートは、少なくとも自治体で実施されている。いずれも行政サービスに不満で転出することはほとんど無い。昨今では、子どもの医療費補助などの補助金を拡充する自治体も多いが、注意が必要である。

住民の創造を図るためには「ターゲット戦略」が重要である。ただし重要なため繰り返し指摘するが、一部の住民だけに特化した政策を実施するのではない。幅広い住民層を対象とした政策を実施することが自治体の本分である。この点は忘れてはいけない。すべての住民を対象としつつ、その中でも特定住民層（メイン・ターゲット）にやや重きを置いた政策を開発し実施していく。つまり全ての住民のニーズをしっかりと提供していくことが求められる。全ての住民のニーズを充足した上で、メイン・ターゲットのウオントツ¹²を提供していくことが自治体経営である。

また、人口の転入を図るため奪う自治体を限定することも自治体経営の視点である。全国を対象に自治体アピールしても効率が良くない。ある特定の地域を限定して、その地域を対象に自分たちの自治体を集中的にアピールしたほうが効率的に進むことができる。結局のところ、自治体経営とは「あれもこれも」から「あれかこれか」への思考の転換である。対象（住民層や地域等）を

¹² ニーズ（needs）とは文字通り「必要性」のことであり、「人間生活の上で、ある充足状況が奪われている状態」と定義できる。そしてウオントツ（wants）とは、文字通り「欲求」のことであり、「ニーズを満たした上で、特定のものを欲しいという欲望」である。自治体は、すべての移住者のウオントツを満たしていくと破たんしてしまう。そこで、メイン・ターゲットを設定し、彼ら彼女らのウオントツを充実させていくことが大切である。

限定して、限られた行政資源を投下していくことで自治体経営は成功の軌道に乗っていく。

認知度拡大も大切

自治体が住民の転入を図るためには、ターゲット戦略と同時に「認知度拡大」も重要である。自治体名の認知度向上が定住人口の獲得や交流人口の増加にもつながっていく。認知度拡大に関して示唆の富む法則がある。企業経営では、消費者が商品やサービスを購入するには「AIDMA（アイドマ）の法則」がある。AIDMAの法則とは、1920年代にサミュエル・ローランド・ホール（Samuel Roland Hall）が示した広告宣伝に対する消費者の心理プロセスを示した略語になる。AIDMAの法則は認知度拡大の重要性を指摘している。

消費者があるサービスや商品を知って購入行動に至るまでに、次のような5段階があるとされる。第1に「Attention（認知）」になる。第2に「Interest（関心）」となり、第3に「Desire（欲求）」となる。第4に「Memory（記憶）」であり、5番目に「Action（購買行動）」に行きつく。それぞれの頭文字をとって「AIDMAの法則」と言われる¹³。

つまり5番目の「Action（購買行動）」という、自治体においては「定住してもらう」や「交流してもらう」ためには、最初の「Attention（認知）」が大切になる。Attentionに力を入れていくことが肝要である。多くの人にAction（購買行動）してもらうためには、Attention（認知）を大きくとることが大切である。

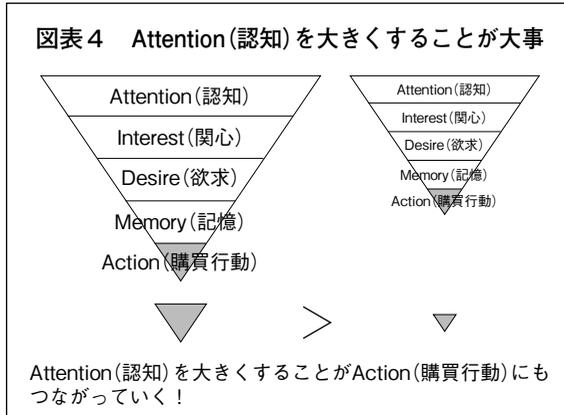
AIDMAの法則は、しばしば逆三角形により説明される。Attention（認

¹³ AIDMAの法則に類似しているものとして「AIDCA（アイドカ）の法則」がある。AIDCAの法則もAIDMAの法則と同様に、消費者が購買行動を行うまでの心理的な過程を表した消費者行動分析モデルである。消費者があるサービスや商品を知って購入行動に至るまでに、次の5段階があるとされる。①Attention（認知）、②Interest（興味）、③Desire（欲望）、④Conviction（確信）、⑤Action（購買行動）である。つまり、消費者が購買行動を起こすまでに、まず製品に注目し関心をもち、所有欲を起し購入によって充足感が得られるという確信をもってから、購買するという行動を起こす心理プロセスである。

一方でネット（WEB）での購買行動の消費者行動分析モデルとして電通により「AISAS（アイサス）の法則」が提唱されている。ネットにおいて、消費者があるサービスや商品を知って購入行動に至るまでに、次の5段階があるとされる。①Attention（認知）、②Interest（関心）、③Search（検索）、④Action（購買行動）、⑤Share（共有、商品評価をネット上で共有しあう）である。購買に際して、サービスや商品を吟味するための「記憶」や「確信」の機会が少なく、そのかわり「検索」と「情報共有」とが購入決定の要因として重要視している点が特徴である。

今日、様々な消費者行動分析モデルがある。これらに共通しているのは、消費者に購買行動を起こしてもらうためには「Attention（認知）」が重要ということである。

知)の何割かがInterest(関心)に移行し、関心の何割かがDesire(欲求)の段階となる。そして欲求の何割かがMemory(記憶)され、最終的に記憶の何割かがAction(購買行動)に走るのである。すなわちAttention(認知)を大きく取れば取るほど、結果的にAction(購買行動)も大きくなる(図表4)。このAttention(認知)をどれだけ大きく取るかが人口の流入促進では重要となってくる¹⁴。



3 おわりに

自治体「経営」は奥深く様々な思考や手法がある。実は、もっともと言及したかったが、紙幅の都合上、限定した内容となってしまった。その中で伝えたかったのは、自治体経営とは「ターゲットを絞り戦略的にやっていくこと」である。特に、人口の流入を図るための具体的な視点として、「メイン・ター

¹⁴ 認知度拡大の具体的な手法は、次の文献を参照されたい。

牧瀬稔(2014)「選ばれる自治体で生き残れ～効果の上がるシティプロモーション～」『議員NAVI vol.46』第一法規

昨今では、自治体はシティプロモーションの取組みを進めている。自治体におけるマーケティングや営業の活動を総称して「シティプロモーション」(シティセールス)となる。シティプロモーションは「都市・地域の売り込み」と捉えられる。シティプロモーションは、「①認知度を高める(自治体の知名度向上)」ことで、「②情報交流人口」や「③交流人口」、そして「④定住人口」の獲得を目指す活動と捉える。また、「⑤現在生活している住民(既存住民)」が愛着心を持ち(シビックプライド)、転出しないことも目指している。さらに脚注10で紹介した「⑥協働人口」や「⑦企業誘致」もある。最終的には、様々な住民(事業者や各種団体等)から「選ばれる自治体」に変貌する能動的な活動である。筆者が中心になり、「シティプロモーション自治体等連絡協議会」を設立したため、関心のある読者はホームページをご覧ください。

<http://www.citypromotion.jp/>

ゲットという対象層」と「人口が獲得しやすい地域」を限定する必要がある。ただし、注意してほしいのは、前提には「住民の福祉の増進」がある点である。自治体が「企業経営」をそのまま採用するのではなく、住民の福祉の増進を前提とした「自治体版経営」を構築する必要がある。

読書の中には、本稿で紹介した事例は「使えないよ！」と思ったかもしれない。その中で、筆者が言及したかったことは「絞る」（限定する）ということである（「選択と集中」と言ってもよい）。定住人口を増やしたい場合は、対象層や獲得する地域など「絞る」という重要性を指摘している。

少なくない読者が先進自治体に視察に行くと思われる。視察における注意すべきことは、先進自治体の「結果」はなかなか移転できないという事実である。しかし先進自治体になる「過程」は移転しやすい。筆者が強調したかったことは「絞る」という過程である。本稿で紹介した事例は、絞ったことにより人口を増加させてきた。

最後に「対策」と「政策」の違いを記しておきたい。人口減少の時代の中で、人口を維持し増加させるためには、「対策」ではなく「政策」という発想が重要である。対策は「現実対応」になる。それは「いま目の前にある問題を何とかしたい」という一心で取組むことを意味する。どうしても狭視眼的な見地からの行動になってしまう。一方で政策は未来志向である。未来志向には希望が湧いてくる。様々な観点から可能性を探ることになる。その結果、心にも余裕が生まれ、成功の軌道に乗りやすくなる。そして未来志向を確立するためには、しっかりとした政策研究が大切である。

2014年10月4日の日経新聞（夕刊）の一面は「人口減 もがく自治体」という見出しが躍っている。記事を読むと「（様々な施策を行い）実際に人口が増えたのは7%にとどまる」とある。筆者は、日経新聞がアンケートした一つひとつの自治体の施策の中身を調べていないが、人口が増える場合と人口が減る場合の違いは「対策か政策か」にあると実感している。自治体が経営感覚を持つことは、自治体の思考を政策に転化させる可能性がある。

本稿は自治体経営で人口流入を図るための視点を言及した。読者への問題提起であり、ヒントの提供でもある。何かしら参考になれば幸いである。

自治体の資金調達において今やるべきことは何か

地方公共団体金融機構 地方支援部 ファイナンス支援課
課長 浅野正義

〈プロフィール〉 あさの まさよし

日本長期信用銀行（現：新生銀行）にて長年、企業、自治体及び金融機関向け営業などに従事（本店勤務のほか、福岡、広島の支店に勤務）。また、郵政省通信政策局地域通信振興課（当時）、財団法人地域総合整備財団に外向。

2013年4月から地方公共団体金融機構の自治体ファイナンス・アドバイザー。

低下し続ける銀行等引受債の借入金利

「過日、取引銀行に対して、銀行等引受債の見積もり合わせを実施したところ、国債利回りを下回る借入金利を提示してくる先がいくつもありました。これでは、銀行の儲け分はないと思うのですが、どうしてこのような金利を提示してくるのでしょうか。」

先日、ある自治体の財政担当者の方からこのような質問を受けました。この例だけではなく、ここ2～3年、銀行等引受債の金利が借入と同じ年限の国債利回りを下回ることは珍しいことではなくなっています。このことを理解するためには現状の金融情勢を良く理解する必要があります。

ご承知の方も多いとは思いますが、銀行等引受債の金利は、金融機関の資金調達コストに彼らの儲け分とも言えるスプレッドを上乗せした金利で構成されています。そして、この資金調達コストは金融機関によって異なりますが、概ね円金利スワップレート（※1）に連動していると言われてしますので、

銀行等引受債の金利 = 円金利スワップレート + スプレッド

という式が成り立ちます。平成26年9月24日現在の金利水準で考えますと、新発10年国債利回りは0.525%、10年の円金利スワップレート（対LIBOR）は0.644%ですので、仮に、10年の満期一括償還の銀行等引受債の借入金利が国債利回りを下回る0.4%だったとすると、先ほどの式は、

1

2

3

4

5

6

7

8

公募調文

参考資料

銀行等引受債の金利0.4% = 円金利スワップレート0.644% + スプレッド▲0.244%

となります。このように、国債利回りを下回る金利の場合は、国債利回りとのマイナススプレッド0.125%に加えて、国債利回りと金利スワップレートとの金利差0.119%がありますので、銀行の儲け分は大幅にマイナス（▲0.244%）になっています。何故、このようなことがおきるのか、このことを理解するためには金融機関側の事情を良く理解する必要があります。

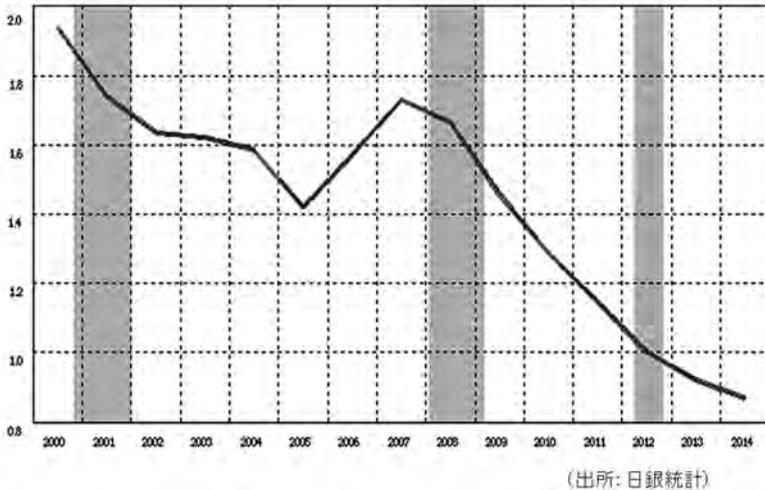
※1 本来、金利スワップ取引とは、当事者間で期間（いつまでに交換するか）、利息交換日（決められた何月何日に交換するか）、利息交換サイクル（何か月ごとに交換するか）を定めて、固定金利と変動金利（TIBORやLIBORなど）を交換する取引です。ここでの金利スワップレートは、東京やロンドンの金融機関同士の取引市場において、「期間〇年・満期一括償還で、金融機関が他の金融機関から固定金利で資金を借りる際のおおよその金利水準」と考えて下さい。

拡大する金融機関の自治体向け貸出

それでは、このスプレッドはどのように決まっているのでしょうか。一般的に、銀行等引受債のスプレッドは、借り手である自治体が決めるのではなく、貸し手である金融機関が、借入金額、借入期間、自治体の財政状況、自治体との取引全体の採算、資金需給などを総合的に勘案して提示しています。通常、このスプレッドは、信用リスクを判断する借り手の財政状況を中心に決定されていますが、現在最も大きな影響を与えているのは資金需給です。ご承知の通り、日銀の異次元金融緩和により資金が大量に供給されている一方で、企業の設備投資等が伸びないため、事業法人向け貸出先がなく、表1のとおり、金融機関の貸出金利の低下が続いております。

また、地方債の信用維持におきましては、地方税、地方交付税制度に基づくマクロ・ミクロ両面からの財源保障、地方財政法第5条の4に基づく早期是正措置としての地方債許可制度、地方公共団体健全化法に基づく財政の早期健全化・再生など、国によって地方債の安全性を担保する様々な仕組みが講じられています。それに加えまして、行財政改革の推進や地域活性化施策の推進による税源の確保等の自治体サイドのご努力もあり、地方債の信用力は国債に匹敵するものとなっています。

表1 貸出約定平均金利（新規／長期／国内）の推移



さらに、金融機関側の事情を知るうえで考慮しなければならないのは、金融機関における重要な経営指標として、不良債権比率と自己資本比率があるということです。金融機関は、不良債権処理を目的として、返済の可能性が低い債権を把握し、それらに対して早期に手当てするため、定期的に貸出金等の資産価値を自ら査定して分類しています（その分類作業のことを自己査定といいます）。具体的には、債務者等を財務・経営状況等に応じて、リスクの高い順に、破綻先、実質破綻先、破綻懸念先、要注意先（要管理先と要管理先以外）、正常先に区分し、さらに各区分の各債権を回収可能性に応じて4種類に分類しています。前述したとおり地方債の信用力は高いため、金融機関にとって自治体向け貸出は、非分類債権であり不良債権として計上されません（※2）。言うまでもなく、非分類債権であることから、引当金計上の必要がないため損失もありません。

※2 金融検査マニュアル 自己査定（別表1）から抜粋（出典：金融庁）

「国、地方公共団体及び被管理金融機関に対する債権については、回収の危険性又は価値の毀損の危険性がないものとして債務者区分は要しないものとし、非分類債権とする。」

また、金融機関の自己資本比率の算定方法は大変複雑ですが、分子に資本、分母に資産を置くという基本構造は変わりません。この自己資本比率の算定において、自治体向け貸出はリスク・ウェイトがゼロであり（※3）、計算上資

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8

公募論文
参考資料

産カウントされず、分母に算入されないため、自己資本比率を下げる事業法人向け貸出と違い、自己資本比率を下げません。

※3 金融庁告示第19号

(我が国の地方公共団体向けエクスポージャー)

第五十八条 我が国の地方公共団体向けの円建てのエクスポージャー(特定の事業からの収入のみをもって返済されることとなっているものを除く。)のうち円建てで調達されたもののリスク・ウェイトは、零パーセントとする。

このように、金融機関にとって自治体向け貸出は、資金運用難の中、信用リスクの小さい優良資産であることから、表2のように、金融機関における地方債のウェイトは年々高まっており、あわせて借入金利の低下も続いているのです。

表2 銀行・信用金庫の地方債保有推移

(金額単位:兆円)

	地方債(証券+証券)合計	銀行+信用金庫の保有額						その他 投資主体 の保有額	
		地方債(証券)			地方債(証券)				
			銀行	信用金庫		銀行	信用金庫		
2003年度	77.5	25.2 32.5%	11.4 14.7%	8.7 11.2%	2.7 3.5%	13.8 17.8%	12.1 15.6%	1.7 2.2%	52.3 67.5%
2004年度	80.7	26.6 33.0%	11.7 14.5%	8.6 10.7%	3.1 3.8%	14.9 18.5%	13.0 16.1%	1.9 2.4%	54.1 67.0%
2005年度	79.7	28.4 35.6%	12.3 15.4%	8.8 11.0%	3.5 4.4%	16.1 20.2%	14.0 17.6%	2.1 2.6%	51.3 64.4%
2006年度	83.7	29.1 34.8%	12.1 14.5%	8.7 10.4%	3.4 4.1%	17.0 20.3%	14.7 17.6%	2.3 2.7%	54.6 65.2%
2007年度	90.5	31.8 35.1%	12.5 13.8%	9.0 9.9%	3.5 3.8%	19.3 21.3%	16.5 18.2%	2.8 3.1%	58.7 64.9%
2008年度	94.9	35.9 37.8%	13.5 14.2%	9.7 10.2%	3.8 4.0%	22.4 23.6%	19.1 20.1%	3.3 3.5%	59.0 62.2%
2009年度	100.7	39.9 39.6%	15.4 15.3%	10.7 10.6%	4.7 4.7%	24.5 24.3%	20.8 20.7%	3.7 3.7%	60.8 60.4%
2010年度	105.2	44.1 41.9%	17.6 16.7%	12.0 11.4%	5.6 5.9%	26.5 25.2%	22.4 21.3%	4.1 3.9%	61.1 58.1%
2011年度	108.7	46.9 43.1%	19.2 17.7%	12.7 11.7%	6.5 6.0%	27.7 25.5%	23.4 21.3%	4.3 4.0%	61.8 56.9%
2012年度	113.8	49.7 43.7%	20.3 17.8%	13.0 11.4%	7.3 6.4%	29.4 25.8%	24.9 21.8%	4.5 4.0%	64.1 56.3%

(*) 2014年3月地方債協会「金融市場の環境変化に備えた地方公共団体の資金調達と今後の対応策」資料
同協会では「資金需給統計」「民間金融機関の資産・負債」「地方債統計年報」「全国信用金庫庫蔵」から作成

銀行等引受債の調達におけるチェックポイント

日本経済は、アベノミクス効果もあり、長年続いたデフレを脱却しつつあります。しかし、少子高齢化の進展等により社会保障費の増大が続く中、自治体の財政運営は依然として厳しい状況に置かれていますので、資金調達コストの低減も自治体における数多くの課題の一つに挙げられています。こうした中、

資金調達コストの低減を図るため、入札や見積もり合わせを実施することによって、金利負担の低減を図ろうと努力をしている自治体も多くなり、先ほどのとおり借入金利の低減も続いています。しかし、この借入金利の低減の主な要因は、金融機関の事情、言い換えれば金融情勢であるという点です。金融情勢が変化すれば、借り手優位の状況は一変してしまいます。ちょっと前のリーマンショックの事を思い出してください。当時は、大手証券会社のリーマンブラザーズが破綻するとは誰も思っていませんでしたので、金融機関同士が次はあの銀行ではないかと、次はあの証券会社ではないかと、疑心暗鬼になり、貸出に対する姿勢が極めて慎重になりました。もしかしたら、資金調達についてご苦労された自治体もあるのではないのでしょうか。今の金融情勢を考えれば、なかなか実感は沸かないかもしれませんが、金融は生き物ですので、状況は一夜にして一変することもありうるのです。このような時期だからこそ、今何をすべきかを是非考えて頂きたいと思います。

それでは、銀行等引受債の調達においてどのような点をチェックしていけば良いか段階的に考えてみましょう。

まず、ステップ1としては、「自らの借入条件の現状把握をしよう」です。これは、スプレッド分析を実施し、自らの自治体の借入のスプレッドを把握することです。この点は重要な事項ですので後述します。

次に、ステップ2としては、「金利相場観を形成し、共有しよう」です。各種新聞や情報提供機関から金利情勢等を日常的に入手し、可能であればその情報に基づいて分析を行い、その分析を庁内で共有することです。

最後に、ステップ3は、「借入方針の決定を行い、銀行と交渉しよう」です。契約上の重要な事項である、借入時期、借入期間、償還方法、据置期間、指標金利等を自らの自治体にとって何がベストの選択か十分に検討して、その借入方針を決定します。

なお、全ての自治体でこのすべてのステップを実施する必要はありません。その自治体の置かれた状況によって考えて頂ければよいと思います。ただ、少なくとも、ステップ1の、自らの自治体のスプレッドは現状どのようになっているのかだけは是非把握してほしいと考えています。

この一連のプロセスの中で重要な点は、基本的な金融知識の習得と良好な金融機関とのコミュニケーションの構築です。現状、自治体の方には、金融機関の担当者とあまり話をしたことがないというケースが数多く見受けられます。これは、自治体側に金融知識が不足しているため、できるだけコミュニケー

ションをとらなかったためではないでしょうか。金融機関と良好なコミュニケーションを構築するためには、デリバティブやオプションといった高度な金融技術が書かれた書籍を読む必要はなく、基本的な知識を身につければ良いのではないかと考えております。

スプレッド分析のすすめ

前述したとおり、銀行等引受債の借入利率は資金調達コスト+スプレッドで構成されています。この資金調達コストは概ね金利スワップレートに連動しますが、金利スワップレートは市場で決定されるため、自治体でも金融機関でもコントロールできません。そのため、スプレッドの把握が重要となります。すなわち、「今回、各金融機関が提示してきた借入利率のスプレッドは何%程度なのか」を推計し、過去その金融機関が提示してきた借入利率のスプレッドや、他の金融機関が提示してきた借入利率のスプレッドと比較することで、金融機関の貸出スタンスの変化、金融機関ごとの貸出スタンスの違い、スプレッドの相場観を把握することができます。

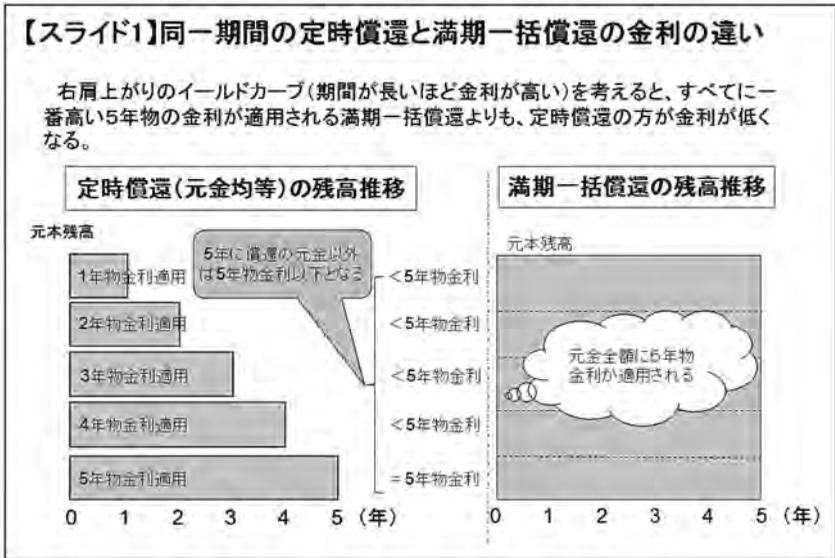
スプレッド分析とは、銀行の資金調達コストを推計し、貸出利率から推計した資金調達コストを差引し、スプレッドを求めるという分析です。具体的には、

- ・手順1 借入の平均償還年限を求める
- ・手順2 その平均償還年限に対応する金利スワップレートを求める
- ・手順3 「貸出利率-手順2で求めた金利スワップレート」でスプレッドを求める

という手順をふみます。これにより、他団体と比べて高いのか低いのか、同一銀行でスプレッドがどう変化しているのか、銀行間でのスプレッド格差はどうか、などの把握が可能になり、結果として貸出利率の決定に向けた、銀行との金利交渉に役立ちます。今回は、スプレッド分析の方法のご説明はいたしませんので、地方公共団体金融機構が自治体向けに昨年の4月に配布した「資金調達学習用テキスト」をご参照下さい。

平均償還年限の考え方の重要性

スプレッドを把握する上で重要な概念は平均償還年限です。



平均償還年限の話に入る前に1つご理解いただきたい点がございます。スライド1をご覧ください。同一期間の定時償還と満期一括償還の金利は同一でしょうか?ということです。結論から申し上げます、満期一括償還と定時償還では、同じ借入期間でも借入利率は異なり、定時償還の方が利率は低くなると考えられます。何故そうなるのか、同じ5年間の借入の事例で考えてみましょう。

満期一括償還では、最後に元金全額を償還するため、元金残高の推移は長方形のイメージとなります。元金は5年間変わらないため、元金全額に5年物の金利が適用されることになります。

一方、定時償還では元金を少しずつ償還するため、元金残高の推移は階段状のイメージとなります。一見すると両者は違うように見えますが、ここで、元金残高を期間毎に切り分けると、少し違った見方ができます。切り分けると、満期一括償還の元金残高の推移である四角形が5つとなり、5本の満期一括償還の借入に分解できることがわかります。言い換えると、定時償還の借入は、期間の異なる複数の満期一括償還の借入で構成されていることがわかります。そして、分割されたそれぞれに適用される金利は、期間1年の満期一括償還は

1年物金利、期間2年の満期一括償還は2年物金利、期間3年の満期一括償還は3年物金利、期間4年の満期一括償還は4年物金利、期間5年の満期一括償還は5年物金利となり、年数に対応した金利が適用されます。

イールドカーブ（※4）は一般的に右肩上がりの曲線となり、期間が長いほど金利が高くなることから、1年物よりも5年物の方が、金利が高くなります。したがって、全てに5年物の金利が適用される満期一括償還よりも、定時償還の方が金利は低くなるはずです。

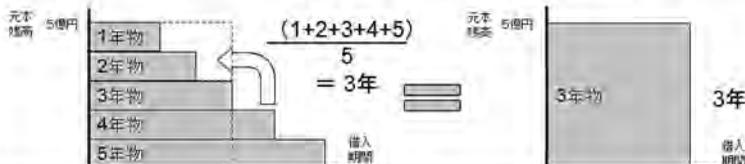
※4 イールドカーブ（利回り曲線）とは、期間と金利水準の関係を示す曲線のことで、縦軸に金利、横軸に期間をとりグラフ化すると、一般的には右肩上がりの曲線になり、期間が長くなればなるほど金利は高くなるという傾向があります。

【スライド2】平均償還年限とは

定時償還の場合の、銀行の資金調達コストは、貸出期間に対応した金利ではなく、平均償還年限で満期一括償還したと仮定した場合の金利に近いと想定されるため、その平均償還年限を求める必要がある。

- ・満期一括償還
平均償還年限は、常に借入期間と等しくなる。
- ・定時償還
返済元金毎の「借入(期間)」を合算し、平均したものが平均償還年限になる。

$$(\text{償還元金} \times \text{償還期間}) \text{の総額} \div \text{当初借入総額} = \text{平均償還年限}$$



次にスライド2をご覧ください。このような償還方法の違いを加味して借入利率のスプレッドを計算する手法として、『借入条件の平均償還年限を求める』方法があります。定時償還の場合の金融機関の資金調達コストは、貸出期間に対応した金利ではなく、平均償還年限で満期一括償還したと仮定した場合の金利に近いと想定されます。

金利スワップレートなどの基準金利は、満期一括償還を前提としており、定

時償還の場合、そのまま基準金利を適用できないため、定時償還を満期一括償還と仮定した償還年限、つまり『平均償還年限』を算出することで、定時償還の借入でも基準金利と比較することが可能となるのです。

満期一括償還の平均償還年限は、常に借入期間と等しくなります。一方で、定時償還はどうでしょうか。定時償還の元金残高のイメージは階段状、満期一括償還の元金残高のイメージは長方形となっており、定時償還の階段状の残高を満期一括償還の残高のような長方形に変換する（左の図の白抜きの矢印の箇所）と、底辺が短くなって、定時償還を満期一括償還と仮定した平均償還年限を求めることができます。図の例では、定時償還での借入期間は5年ですが、平均償還年限は5年よりも短い3年となります。この算出方法は、

平均償還年限 = 面積 { (償還元金 × 償還期間) の総額 } ÷ 高さ (当初借入総額)
です。

この結果、右肩上がりのイールドカーブ（期間が長いほど金利が高い）を考えると、平均償還年限が5年である満期一括償還よりも、平均償還年限が3年である定時償還の方が金利は低くなります。

【スライド3】平均償還年限に対応した借入金利

銀行等引受債の借入を検討する際に最も重要な点は、その借入の平均償還年限を考慮すること。イールドカーブを考えれば、平均償還年限が短いほど、借入金利そのものが低くなる。加えて、借入総面積 (= 金額 × 期間 = 延べ元金) も減少するので、利息支払額も大幅に減少

【事例】

(前提) 借入金額 1,000百万円、借入日 平成26年6月3日、借入期間 10年
借入利率 金利スワップレート + スプレッド0.3%

満期一括償還

借入利率 金利スワップレート0.764% (平均償還年限10年) + 0.3% = 1.064%
利息支払総額 1,000百万円 × 1.064% × 10年 = 106百万円

定時償還 (3年据置7年分割)

借入利率 金利スワップレート0.442% (平均償還年限6.5年) + 0.3% = 0.742%
利息支払総額 1,000百万円 × 0.742% × 6.5年 = 48百万円

定時償還 (6か月据置9年6か月分割) ⇒ 据置期間の短縮

借入利率 金利スワップレート0.339% (平均償還年限5.25年) + 0.3% = 0.639%
利息支払総額 1,000百万円 × 0.639% × 5.25年 = 34百万円

それでは、事例で見てください。スライド3をご覧ください。このケースでは、借入金額1,000百万円、借入日平成26年6月3日、借入期間10年、借入利

率は金利スワップレート+スプレッド0.3%とします。

まず、満期一括償還では、平均償還年限が10年で、その借入日の金利スワップレートは0.764%でしたので、スプレッド0.3%を加えて1.064%となります。

次に、3年据置7年分割の定時償還では、平均償還年限が6.5年で、その借入日の金利スワップレートは0.442%でしたので、スプレッド0.3%を加えて0.742%となります。

6ヶ月据置9年6ヶ月分割の定時償還ではどうなるでしょうか。据置期間が短縮された場合です。この場合では、平均償還年限が5.25年となりますので、借入日の金利スワップレート0.339%と下がり0.639%となります。

このように、償還方法の違いによって、言い換えれば平均償還年限の違いによって金利は違ってきます。平均償還年限の短縮化によって、上から1.064%、0.742%、0.639%と低下していきます。加えて、借入総面積の低下する効果もあり、総利払額は上から106百万円、48百万円、34百万円と大きく低減します。このように単に資金調達コストを低減するためには、この平均償還年限を短くすることが必要となります。自治体が定時償還で銀行等引受債を調達する際には、まず平均償還年限は何年か、その平均償還年限に対応する金利スワップレートはどのくらいか、その結果スプレッドはどのくらいか、を把握することによって、その借入利率が適正かどうか判断できることとなります。

所要資金の安定調達に向けて

自治体の解決すべき課題として、資金調達コストの低減があると前述しましたが、時にそれとは相反する所要資金の安定調達という命題も抱えています。金融が緩慢な時期にこそ、今後の所要資金の安定調達を如何に図るかも是非検討してほしいと考えています。地方債による調達が少ない自治体では公的資金のみで対応すればよいでしょう。都道府県、政令市であれば、市場公募地方債、銀行等引受債等調達方法が多様化しています。ここでは、民間からの調達額が比較的多く、かつ非公募団体である自治体にとって、如何に所要資金の安定調達を図るかを考えてみます。

この方策として考えられる方法としては、借入期間の長期化です。例えば、借入期間を10年から20年に延ばすということです。このケースで、10年の場合には借換えが必要でしたが、20年であれば借換えが必要ないという借入の場合、10年後の借換えリスクを考慮しなくても良いこととなります。ただし、固定金利調達で定時償還の場合には、このケースの平均償還年限は約5年から約

10年になり、現在の右肩上がりのイールドカーブを考えれば、金利そのものは高くなるのでご注意願います（現状の金利情勢では0.4%弱）。また、副次的な話としては、今後の長期金利上昇の対策として、今、超長期借入を行うという選択もありうる話だと思います。

銀行等引受債の場合には、資金の調達先である金融機関の数を増やすというのも重要な選択肢の一つでしょう。入札や見積もり合わせの場合には、域内金融機関に限るということを条件に付けているケースが多いですが、その制約を見直すということも一考に価するものと思います。ペイオフ対策は別途必要ですが、証券方式や債権譲渡を認めるという方法もあるでしょう。しかし、近隣に金融機関が存在しない地方都市では、指定金融機関との関係強化は不可欠となります。ただし、この場合には、競争原理がなかなか働かないため、資金調達コストの低減はやや難しくなります。

調達手法の多様化も重要です。例えば、住民参加型市場公募地方債（以下住民公募債という）です。これは、債券発行によって資金を調達する「市場公募地方債」の一類型ですが、購入者を「当該債券の発行団体内に居住する個人または拠点のある法人に限定している銘柄が多い点」が特徴です。近年は、銀行等引受債の利率が低下していることに対して、住民公募債では、「国債金利＋ a 」の利率設定が中心であるうえに、受託手数料や引受手数料といった利息以外の費用負担の存在や、減債基金の積み立ても必要となるため、住民公募債の発行が必ずしも資金調達コストの低減につながりません。その結果、発行額、発行団体数とも平成18年度でピークを付けたのち、減少傾向を辿っています（平成25年度は、1,864億円、75団体が発行）。しかし、資金調達手法の多様化に資するだけでなく、住民の行政参加意識高揚や住民に対する施策のPRなどにも対応できるため、検討すべき調達手法のひとつであるといえます。

おわりに

近年では、金融の自由化の進展に伴い、自治体の資金調達・資金運用両面における金融リスクが高まっています。金融機関の間で金利や手数料などの競争が行われ、仕組債や仕組預金などに代表される複雑な金融商品も増えるなど、自治体にとって、より一層の自己責任が求められるようになっていきます。この金融リスクの高まりの中、資金調達コストの低減を図りつつ、所要資金を安定的に調達しなければならない自治体の資金調達担当者においては、従来の行政事務を処理することにとどまらず、金融知識や金利の相場観を身に付けると

ともに、膨大な金融情報の中から有益な情報を見つけ出し、それを活用する力が求められています。このように資金調達をご担当する方には、たくさんある選択肢の中から最適なものを選び取る必要があります。この選択をしなければならないという「選択責任」が課せられているのです。これに加えて、その選択した理由やその妥当性について庁内でのコンセンサスをとらなければなりません。その際、庁内のみならず、議会、引いては住民に対しても説明する必要があるものと思います。資金調達のご担当には、この「説明責任」も課せられていますので、以前よりも難しくなっていると言えるのです。このためにも、前述したとおり、基本的な金融知識の習得と良好な金融機関とのコミュニケーションの構築が不可欠であると考えます。

地方公共団体金融機構では、実務支援と称しまして、私のような自治体ファイナンス・アドバイザーが、自治体の資金調達や資金運用における課題や疑問の解決に向け、専門的なアドバイスを実施しております。直接訪問して面談させていただくことはもちろん、電話、メール、FAXなどでもご相談をお受けしております。是非ご活用ください。

「新地方公会計改革」の概要と展望

- 自治体改革のための財務書類の活用方法 -

関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科
教授 稲沢克祐

〈プロフィール〉 いなざわ かつひろ

1959年群馬県生まれ。1982年東北大学卒業。博士（経済学）（関西学院大学）。英国勅許公共財務会計士（CPFA）。群馬県庁（財政課、ロンドン事務所派遣等）等を経て、2006年より現職。大阪市提案競争型民間活用監理委員会委員長、名古屋市行政評価委員長、秩父市行政経営アドバイザー、内閣府官民競争入札等監理委員会専門委員、外務省政策評価アドバイザー委員などを歴任。

主な著書：『自治体の財政診断と財政計画』（学陽書房、2013年）、『自治体の予算編成改革』（ぎょうせい、2012年、共著）、『増補版 行政評価の導入と活用』（イマジン出版、2012年）、『自治体 歳入確保の実践方法』（学陽書房、2010年）、『自治体における公会計改革』（同文館出版、2009年）、『新訂版 公会計』（同文館出版、2009年）など。

はじめに

2014年4月30日、総務省は、『今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書（以下、「2014年報告書」という）』を公表し、地方公会計改革は新たな局面に向けて動き始めた。本稿の目的は、2014年報告書による地方公会計改革を今後の自治体経営改革にいかに関活用していくかを整理することである。

第1節では、2014年報告書による地方公会計改革の論点等の前提として、これまでの地方公会計改革の経緯と背景を整理し、第2節において、2014年報告書の論点を整理する。第3節では、現行の地方自治体会計における課題を整理した後、当該課題に対する2014年報告書の意義を検討する。以上を受けて、第4節において本稿の主題である財務書類活用に向けた検討を行い、その方向性を具体的に提示する。

1 これまでの地方公会計改革の経緯と背景

(1) 「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書（2000年3月、2001年3月）」の総務省方式による地方公会計改革の意義と背景

本格的な地方公会計改革の動きは、1998年度に三重県等がバランスシート、収支計算書を作成・公表した時点から各地に広がりを見せてきた時期に訪れる¹。その後、当時の旧自治省では各自治体の取り組みに差があることを認識し、作成方法の適切性・他自治体との比較可能性の点から限界があることを課題として捉え、「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会」を1999年に設置した。2000年3月の同研究会報告書に加えて2001年3月に総務省は、この報告書に行政コスト計算書と公営事業会計を加えたバランスシートの作成方法を示した「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書－『行政コスト計算書』と『各地方公共団体全体のバランスシート（総務省）』－（以下、2001年報告書という）」を公表した。

2001年報告書を契機に、地方自治体には企業会計的手法による財務書類の作成が普及し始め、2008年度までに全都道府県、政令指定都市および71.1%の市区町村がバランスシート・行政コスト計算書（以下、2001年報告書による財務書類を「総務省方式」という）を作成・公表している²。

2001年報告書の意義は、地方自治法が適用されている会計（一般会計、地方公営企業法適用以外の特別会計）の決算開示資料に企業会計的手法が普及したことである。財務書類が普及した理由としては、この時期（1990年代後半から2000年代初頭）の時代的背景が考えられる。1995年度から始まる地方分権の動き、1997年における金融不安を契機とした「平成不況」、平成不況による国・地方における税収の低下と債務の増加という戦後3度目³の地方財政危機の到来という時代背景の下で、各自治体には、これまでの行政改革とは異なる動きが見られるようになった。1980年代から英国・オセアニア諸国等で進められていたNPM改革である。総務省方式の財務書類の普及にも、NPM改革の伝播が大きな要因であったと考えられる。

¹ 1987年に熊本県がバランスシートおよび収支計算書を公表し、それに続く自治体があった。

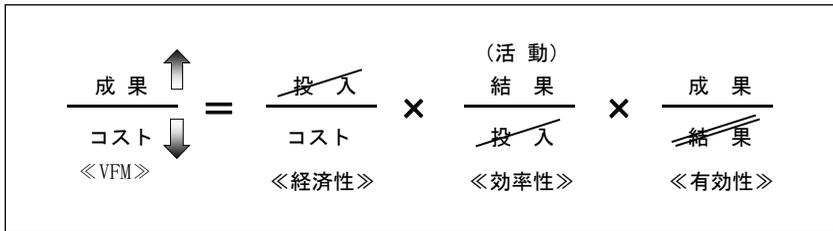
² 総務省（2008年）「地方公共団体の平成18年度版財務書類の作成状況について」（数値は、作成済、作成中の合計）

³ 1度目の地方財政危機は、1955（昭和30）年前後の景気後退による税収低下等を原因とし、地方財政再建促進特別措置法による対応がとられ、また、「昭和の大合併」とも重なる時期である。2度目は、1975（昭和50）年頃のオイルショックによる景気後退から事業税を基幹税とする都道府県が財政危機に陥っている。

英国のNPM改革におけるキーワードのひとつに、VFM（バリュー・フォー・マネー）がある。「税金（マネー）に対して最も価値（バリュー）あるサービスを提供する」という意味であり、最少のコストで最大の成果を獲得する、ということになる。納税者から見れば、「税金の払い甲斐のあるサービスを受ける」という意味になろう。VFMを理解し具体的改革に結び付けていくのに必要な視点として、「3つのE」（Economy経済性、Efficiency効率性、Effectiveness有効性）がある。この「3つのE」の中にこそ、地方公会計改革の背景および自治体経営改革を進捗させていく根拠が示されていると言っ
てよい。

「経済性（【投入／コスト】）」とは、ヒト・モノ・カネの投入資源を最小限のコスト（財源）で得るようにすることである。「効率性（【活動又は結果／投入】）」とは、活動又は結果量（行政の活動量又は活動による産出量）を最小限の投入量で獲得することである。そして、当該活動又は結果量によって最大の目的達成を検討するのが、「有効性（【成果／活動又は結果】）」の視点である（図表1）。

図表1 VFM（左辺）と経済性、効率性、有効性（右辺）



(出所) 稲沢 (2009年) p.31図表3-3

1980年代、英国の公共部門では、債務の増加と税収の低下が継続しており、打開のための道筋を「小さな政府」というイデオロギーに求めて採用したのが「VFMの最大化」という改革の目標であった。最少のコストで最大の成果を得ようとする改革の進展は、図表1の右辺の3視点を実行し左辺によって検証される。ここで、コストは発生主義の採用によって精緻に把握されるべきであり、投入量、活動・結果量、成果量は非財務数値を測定する行政評価の採用によって把握されることになる。ここに公会計改革（会計の認識基準を現金主義から発生主義に転換すること）および行政評価導入を進める理由がある。

三重県を嚆矢とした1990年代後半のわが国地方自治体における改革において

も、行政評価と公会計改革が進められており、その背景にはNPMの考え方があったと考えられる。

(2) 「新地方公会計制度研究会報告書」(2006年5月)による地方公会計改革
総務省方式という「統一方式」によって全国の地方自治体にバランスシート・行政コスト計算書の公表が伝播していく中で、次の転機は2005年12月の閣議決定「行政改革の基本方針(以下、「基本方針」という)」と2006年3月の法律「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(平成18年法律第47号)」(以下、「行政改革推進法」という)が契機となる。

まず、基本方針では、地方自治体に対して、資産・債務の実態把握と資産・債務改革の取り組みが明確に求められるようになる。続いて、行政改革推進法では、資産・債務改革の法律的位置付けに加えて(第62条第1項)、同上第2項において、「企業会計の慣行を参考とした貸借対照表その他の財務書類の整備」として、公会計改革の推進が法律に登場する。この動きを受けて、総務省では「新地方公会計制度研究会報告書(2006年5月、以下「2006年報告書」という)」を公表している。すなわち、2006年報告書による新地方公会計改革には、「資産・債務改革の推進」が底流にあると言えよう。

2006年報告書では、固定資産台帳の一括整備と複式簿記の導入を前提とする「基準モデル」が提示され、さらに総務省方式を資産・債務改革の視点から内容を充実させた「総務省方式改訂モデル」の2つが提示されている⁴。2001年報告書によって1つになっていた財務書類の様式・作成方法をあえて2つにしている理由としては、第1に総務省方式の整備状況から見て、基準モデルによる財務書類作成のための前提である固定資産台帳の一括整備と複式簿記の導入には、3年程度の準備期間では困難な地方自治体も多数あるという実態、第2に様式が異なることで財務書類の比較可能性からの問題があるにしても、資産・債務改革を迅速に進めていくという目的を重視するための導入、の2点が考えられる。

2006年報告書に基づく財務書類の2014年3月31日現在(2013年度決算)の整備状況は、1789団体(47都道府県、1742市区町村)のうち作成済・作成中の団体が1731団体⁵と96.8%におよんでいる。総務省による2001年報告書、2006年

⁴ これらのモデルに、すでに2006年4月に独自的方式で財務諸表を公表していた東京都のモデルを加えて、新地方公会計改革は「3つのモデル」と呼ばれることもある。

報告書によって、企業会計的手法による財務書類はほぼ全自治体で整備されていると言ってよい。

2 今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書（2014年4月）の論点

2006年報告書による財務書類が自治体に普及する中で総務省は、2010年10月に「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」を設置し、2014年4月に、2014年報告書が公表された。2014年報告書の論点は、以下の3点に集約できる。

第1に、2006年報告書によって進められてきた新地方公会計改革を承継しながらも、同報告書で提示された2つのモデルから、地方自治体の統一基準を提示している点である。統一基準では、財務書類の体系を、2006年報告書と同様に貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書、資金収支計算書とする一方で、純資産変動計算書を簡略化している。また、財務書類の内容に関する主な変更点としては、総務省方式改訂モデルにおける普通会計決算統計を基にする作成方法から、基準モデルにおける固定資産台帳に基づく開始貸借対照表の作成、および複式簿記の継続記録を基にした財務書類の作成に統一したことである。2001年報告書以降、普通会計の財務書類作成において活用してきた決算統計から離れたことは、2014年の現状で総務省方式改訂モデルを採用する自治体が多いことなどを考えると、大きな転換である。なお、財務書類の内容として大きく変わるのは、貸借対照表である。総務省方式改訂モデルにおける有形固定資産の目的別表示ではなく、基準モデルと同様の形態別表示となる。さらに、有形固定資産の評価基準を、2006年報告書では公正価値としていたものから、原則、取得原価とするという転換を図っている。

第2に、前述の点とも関わることとして、固定資産台帳の整備が求められていることである。2006年報告書においても求められていたものの、総務省方式改訂モデルでは段階的整備も可能としていたため、2014年現在においても、固定資産台帳の作成団体は多くはない。そのような状況の中で、庁内の体制整備を行った後、整備期間は1～2年間を目安とし、資産の棚卸→データの作成→開始時簿価の算定→固定資産台帳の作成、という流れが示されている。

⁵ 1789団体中、基準モデル273団体、総務省方式改訂モデル1420団体、総務省方式20団体、その他のモデル19団体となっている（総務省（2014年）「地方公共団体の平成24年度決算に係る財務書類の作成状況等」）。

第3に、複式簿記の導入が義務付けられたことである。その目的として、①貸借対照表と固定資産台帳を相互に照合することで検証が可能となり、より正確な財務書類の作成に寄与すること、②事業別・施設別等のより細かな単位でフルコスト情報での分析が可能となることで、地方公共団体のマネジメントに資すること、が挙げられている。そして、複式簿記の導入に当たって、日々仕訳を行う方法が望ましいものの、事務負担や経費負担等を勘案して、上記の①が満たされ、②にも資するものであれば、期末に一括して仕訳を生成する方法も認められている。

第1から第3の論点を見る限り、2014年報告書では、財務書類の数値の正確性と比較可能性を確保し高めていくことで、当該数値の活用を促進していくことにあると考えられる。

3 現行の地方自治体会計の課題と2014年報告書の意義

(1) 地方公会計整備の意義

2014年報告書では、地方公会計の意義を、現金主義会計による予算・決算制度を補完するものとして整備することとしている。具体的には、発生主義に基づく財務書類において、現金主義会計では見えにくいコストやストックを把握することで、中長期的な財政運営への活用の充実が期待できること、発生主義に基づく財務書類を、現行の現金主義会計の決算情報等と対比させてみることにより、財務情報の内容理解が深まるものとしている。ここでは、「現金主義会計による予算・決算制度の補完としての発生主義会計」が要点となっている。

その上で、個々の地方自治体における地方公会計整備の意義として、第1に住民や議会等に対し、財務情報をわかりやすく開示することによる説明責任の履行、第2に資産・債務管理や予算編成、行政評価等に有効に活用することでマネジメントを強化し、財政の効率化・適性化を図ること、を挙げている。ここでは、「説明責任の履行」、「活用」がキーワードとなっている。

(2) 説明責任の履行と現行の地方公会計の課題

2014年報告書で整理された地方公会計整備の意義から、まず「説明責任」、「現金主義」、「発生主義」について整理した上で、「現金主義会計による予算・決算制度としての補完としての発生主義会計」を説明する。なお、「活用」については、次節において検討し提示する。

米国の州政府、地方自治体の会計基準設定母体である「政府会計基準審議会

(GASB)」は、「民主主義社会において公的説明責任の履行という責務を政府が全うするうえで、財務報告が重要な役割を果たす」とし、それは納税者の「知る権利」に基づくとする。さらに、「市民ならびに立法府および監督機関の当局者が説明責任の履行状況を査定するために財務報告を利用するという実務は広く普及している」としている⁶。本稿でも、こうした公的説明責任および財務報告の位置付けの理解に立ち、以下、会計の基礎の視点から説明責任について整理する。

現金主義、発生主義という、いずれの用語も「会計の基礎（認識基準）」であり、どの時点で事象・取引を認識するか（会計上の記録）を決定する基準である。これに対して、会計上どのような資源を測定するかを「測定の焦点（測定の対象）」という。会計の基礎と測定の焦点との関係をまとめると図表2のとおりとなる。現金主義では、資源のうち測定の対象となるのは現預金のみであるのに対し、発生主義では、経済資源全般が対象となる。また、現金主義では現金収支のみが対象となるため、コストは認識されない。すなわち、発生主義において初めて、資産、負債、純資産、費用、収益という財務諸表の要素全てが測定の対象となるのである。

図表2 会計の基礎と測定の焦点

会計の基礎（認識基準）	事象・取引等の測定の時点	測定の焦点（対象）
現金主義	入金・出金の時点	現金の収支と残高
発生主義	事象または取引の発生時点	経済資源

(注) 経済資源：報告主体が管理し、支配する全ての財務的・非財務的資源のことであり、一般に貸借対照表上に計上される全ての資産・負債をいう。

(出所) 筆者作成

財政民主主義の根幹は、住民に負担を求める地方税、使用料等の賦課額と、その前提となる歳出額とを住民の代表である議会が歳入歳出予算として承認し、その結果を決算として認定することである。したがって、地方税、使用料等が現金である以上、「説明責任の重点」は現金の収支と残高に求められることになり現金主義会計が採用される⁷。翻って、税等は年度末において実物資

⁶ 藤井監訳（2003年）p.5

⁷ 小西は、国家権力の民主的統制のために、課税等による財源調達や、政府支出の歳出において、事前の段階で統制することを前提に法体系ができているとして、事前統制の趣旨に合うのは発生主義会計よりも現金主義会計であると指摘している（小西（2014年）p.21）。

産等で保有され、また、将来世代の負担となる負債も発生している現状では、「説明責任の重点」は、実物資産も含めた経済資源に求められるべきであり、発生主義が採用されることになる（図表3）。

図表3 説明責任の重点と会計の基礎および財務諸表の要素

説明責任の重点	選択する会計の基礎	財務諸表の要素
現金の収支と残高	現金主義	現金収入、現金支出、現金残高
経済資源	発生主義	収益、費用、資産（金融資産及び実体資産）、負債、純資産・持分

（出所）筆者作成

ここで、現金主義会計の課題、そして予算・決算情報について財務情報の観点から地方公会計改革の課題を整理すると以下のとおりとなる。

第1にストック情報（資産、負債、純資産）の欠如およびコスト情報の欠如という課題である。第2に自治体の業績を評価するための業績情報（非財務数値）がないという課題、第3に普通会計、公営事業会計、その他連結対象団体・会計（一部事務組合、広域連合、地方独立行政法人、地方三公社、政令で定める出資法人等）の財務数値が個別に提示されるため、全体像が把握できないという課題、第4に予算・決算とも単年度であるため、中長期的視点での将来財務情報がないという課題が指摘できる。

（3）現金主義会計による予算・決算制度の補完としての発生主義会計

第1の課題の中でストック情報の欠如に対しては貸借対照表の作成によって、コスト情報の欠如に対しては行政コスト計算書の作成によって対応することになる。これらは2001年、2006年報告書によって提示されてきた方針である。さらに2014年報告書では、固定資産台帳を貸借対照表作成の前提とすることによって、会計と資産管理を連動させることとしている。また、複式簿記の導入によって、資産の現況と台帳、財務書類との検証可能性を確保することとしている。

第2、第3、第4の課題への対応については2014年報告書の中で具体的に示されているわけではないが、「活用」の観点に関わる事項であるので、ここで簡単に整理しておく。第2の課題は、コストとともに、自治体の経済性、効率性、有効性を評価するために必要な数値が欠如していることを示しており、解決の方向性として非財務数値の把握のために行政評価が求められるものであ

る。第3の課題に対しては、普通会計と他の会計を連結した情報が求められることになる。第4の課題に対しては、今後、自治体計画（総合計画）にしても公共施設等総合管理計画⁸にしても、中長期にわたる適切な資源配分への要請に応えられないため、中期財政計画の策定が求められるところである。以上の整理をまとめたのが、図表4である。

図表4 地方自治体の財務情報の課題と対応

財務情報の現状	財務情報の課題	対応の方向性	具体的対応
現金主義会計	ストック情報の欠如	発生主義会計の導入 (固定資産台帳の作成)	貸借対照表の作成
	コスト情報の欠如		行政コスト計算書の作成
財務情報のみの会計	非財務情報の欠如	行政評価の導入	行政評価の予算・決算への活用
普通会計中心の会計	連結情報の欠如	連結財務書類の作成	同左
過去情報	中長期視点での将来財務情報の欠如	中長期視点での資源配分	中期財政計画の策定

(出所) 筆者作成

4 財務書類活用に向けた検討と方法

(1) 財務書類の活用方策

2014年報告書では、地方公会計の目的として、説明責任の履行に続いて「財政運営や政策形成を行う上での基礎資料として、資産・債務管理や予算編成、政策評価等に有効に活用」とされている。これまで、財務書類の活用については、2010年には、総務省が設置したワーキンググループによる「地方公共団体における財務書類の活用と公表について」において提示されている。その内容をまとめると図表5のようになる。

⁸ 当該計画の策定を要請する文書の中で総務省は、地方公会計（固定資産台帳）との関係について言及している（総務省（2014年）「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」）。

図表5 財務書類の活用方策

財務会計的な活用	
① IR資料等としての活用：投資家等の市場関係者に対する説明資料として活用	
② 地方議会での活用：決算審査などの場において財政状況の審議を深めるために活用	
管理会計的な活用方策	
マクロ的視点	ミクロ的視点
1 財政運営上の目標設定 財務書類に係る指標を財政運営上の目標値に設定 例) 資産老朽化比率を60%から45%に低下 純資産比率を40%から50%に上昇 2 資産の適切な管理 ①資産管理：将来の施設更新の必要額を推計 ②債権管理：未収債権の徴収体制の強化	セグメント分析 事業別・施設別の行政コスト計算書等を作製することによってセグメントごとの分析が可能 ①行政評価との連携 ②受益者負担の適正化 ③施設管理の効率化：施設の統廃合 ④予算編成への活用

(出所) 地方公会計の整備促進に関するワーキンググループ(2010年3月)『地方公共団体における財務書類の活用と公表について』pp.43-63の記述を基に筆者作成

こうした整理が初期の段階で行われているにもかかわらず、財務書類の活用状況は芳しくない。日本生産性本部の調査によれば、資産・債務管理の前提となる固定資産台帳の整備について自治体は必要性を理解しつつも、台帳整備のための調査を未定としている自治体が多い。また、予算編成や財政推計への活用状況も低く、行政評価に財務書類の情報を利用した自治体も少ない⁹。

図表5に掲げられている活用方策は、2014年報告書による財務書類においても同様のことと考えられる。以下、財政マネジメントの視点から予算編成・審議、決算審査への活用について、また、公共施設等の老朽化・余剰化という課題に対してファシリティ・マネジメントへの活用について検討する。

(2) 予算編成・審議、決算審査への活用

そもそも予算制度の意義は、第1に、歳出・歳入(さらには、財政収支や債務残高)の総額をコントロールすることであり、財政規律の堅持である(規律

⁹ 佐藤(2014年) pp.50-55。固定資産台帳整備が未定としている自治体が63.2%、予算編成への活用について「必要だと思うが現状では困難」としている自治体が73.8%、行政評価についても予算編成と同様の回答が76.2%に及んでいる。

性)。第2に、政策目的に沿って、資源を優先順位の高い分野へシフトさせることであり、戦略的資源配分である(戦略性)。第3に、財やサービスを効率的に生産することであり、執行の効率化である(執行の効率性)¹⁰。第1、第2は、予算編成過程において追及され、第3は予算執行過程で達成される。以上の予算循環(予算編成・予算執行・決算)における目的は、財政運営において目指す目的と同義であろう。

翻って、こうした財政運営の目的を設定し評価する指標として、制度会計においては「実質収支比率」、「経常収支比率」、「財政力指数」などが挙げられている。さらに、健全化判断比率として、「実質赤字比率」、「連結実質赤字比率」、「実質公債費比率」、「将来負担比率」が機能しているところである。したがって、地方公会計改革による財務書類を、「予算・決算制度の補完」という位置付けにおいて財政運営に活用するためには、これらの財政指標だけでは測定・評価できないところを補完していくことになる。指標(index, indicator)であるから、ある事象の内容や程度を的確に表していなければならない。自治体の財政に何が求められていなければならないかを考えれば、その求められている姿を実現するために必要な視点が導き出されてくる。

自治体財政に求められている姿とは、第1に、財政規律が堅持されていなければならない、ということである。そのために必要な視点としては、年度間の調整も含めて収支均衡が確保されていること、すなわち、財政の「健全性」と「起債余力」である。

第2に、財政規律が堅持され、健全かつ安定的に財政が運営されていても、さらに求められる姿としては、財政運営の質が高くなければならないということである。すなわち、重要な政策に優先的に財政資源が配分され、かつ、執行の点では効率的に行われていなければならない。そのために必要な視点としては、財政構造の「弾力性」と執行の「効率性」である。

第3に、「自律性」である。自治体の仕事は、国の政策と大いに関係しているものが多い。関係しているがゆえに、国からすれば、政府の目標を達成することを理由に財源移転を行う。財源移転について中央・地方関係を考えれば、自治体が事務を執行するのに十分な規模が確保されている必要があるということになる。一方で、自治体の所管する地域は、自然条件、経済条件、社会条件ともに異なることを考えれば、自治体の裁量で支出できる「自律性」が求めら

¹⁰ 規律性、戦略性、効率性の用語は、稲沢ほか(2012)によった。

れる。

第4に、受益と負担の衡平性である。受益と負担という場合、同一世代における関係にとどまらず、将来世代と現役及び過去世代といった世代間の受益と負担という視点もあり得る。たとえば、建設公債によって作られた道路は、耐用年数の間、道路を使用する世代は、道路から提供される交通サービスから受益を受け、当該建設公債の元利償還費用を税により負担する¹¹。こうした観点から、世代間の衡平という視点が求められる¹²。

第5は、主に資産・債務改革からの視点である。前述したように、今後、地方自治体の保有する道路、橋梁、上下水道などのインフラ資産、学校、庁舎などの施設が老朽化していき莫大な更新費用が見込まれる。さらに、自治体出資の第三セクター等の経営悪化により、当該法人から貸付金返済が困難になること、損失補償等をしている場合に多額の補償費用が発生すること、当該法人の解散等の際には出資・出えんした資金が一部又は全部戻ってこないことなどが可能性として考えられる。また、これら第三セクター等に限らず、景気低迷による地域内企業の業績悪化によって、法人、個人に対する税等の徴収率が低下し、さらに滞納された税等の債権回収率も低下している現状である。こうした状況を前にして、財政運営の視点として「公共資産管理適切性」、「出資効率性」が求められ、さらに、「債権管理適切性」が求められる。

これまで解説してきた指標について、「財政運営の目指す姿」、「財政運営の視点」、「財政分析指標」として整理したのが、図表6である。

¹¹ 実際には、耐用年数と地方債の償還期間では、耐用年数の方が長い。

¹² 衡平性について、GASBでは、世代間衡平性のほかに、年度ごとの予算均衡という考え方を表現するために「期間衡平性」が次のとおり挙げられている。「均衡予算法制の趣旨として、現世代の市民が当該年度のサービスに関わる支払負担を、将来年度の納税者に転嫁するようなことがあってはならない」という意味としては期間衡平性という用語の方が適切であるとする（藤井監訳（2003年）pp.28-29）。なお、2014年報告書において示されている純資産変動計算書の様式によれば、2006年報告書と異なり、「本年度差額」欄が設けられている点から、期間衡平性が意識されたものと考えられる。

図表6 財政分析指標

財政運営の目指す姿	財政運営の視点	財政分析指標
財政規律の堅持	健全性	実質収支比率(決算)
		連結実質収支比率(健全)
	普通建設事業費充当一般財源等比率(他)	
	起債余力	将来負担比率(健全)
高品質な財政運営	弾力性	経常収支比率(決算)
		公債費負担比率(決算)
		実質公債費率(健全) [起債余力]
	効率性	金融収支比率(他)
		利子負担比率(他)
		徴税コスト比率(他)
自律的な財政運営	自律性	自主財源比率(決算)
		地方税比率(他)
		地方税徴収率(決算)
		一般財源比率(決算)
	余裕度	財政力指数(決算)
衡平な受益と負担	世代間の負担の衡平性	世代間負担比率(財務)
適正に管理されている資産	公共資産管理適切性	公共資産老朽化度(財務)
		歳入総額対資産比率(財務)
		公共資産目的別保有割合(財務)
	出資効率性	出資・出えん下落率(財務)
	債権管理適切性	長期延滞債権回収不能見込み額(財務)
		未収金回収不能見込額(財務)
地方税回収不能見込額(財務)		

※指標の末尾に付している記号は、各指標の出所であり、決算統計及び財政状況資料集は(決算)、健全化判断比率は(健全化)、財務書類は(財務)、その他は(他)としている。

(出所) 稲沢(2013年) p.162.図表6-2に加筆

図表6において網掛けをしているのが、財務書類から導き出される指標である。紙幅の関係から、個々の指標については他書¹³に譲るが、これらの指標によって、目指す財政運営の姿に近づいているかどうかを決算時点において評価することができるようになる。財務書類から導き出される指標は、これまでの決算統計および財政状況資料集における指標、健全化判断比率という、現行の予算・決算制度による指標とともに、地方自治体を取り巻く環境変化を指標値として表すことができる。

以上整理してきた予算循環における活用方策は、図表5における「管理会計的な活用方策」のうちの「マクロ的視点」に該当する。無論、「ミクロ的視点」に該当する活用方策である「行政評価との連携」や「予算編成への活用」も求められるところである¹⁴。以下の(3)では、「施設管理の効率化：施設の統廃合」への活用方法についてとり上げる。

(3) ファシリティ・マネジメントへの活用

2006年報告書による新地方公会計改革の背景に、資産・債務改革がある。自治体の資産とは、公共施設等の実物資産および債権・出資・投資等を指すが、公共施設等の実物資産の抱える問題が大きな財政ストレスとなる。自治体の公共施設等の問題は、老朽化だけではなく、少子高齢化という人口構造の変化及び市町村合併による過剰施設の問題も指摘されている。すなわち、少子化による小中学校等の余剰化、合併による類似施設の重複などである。さらに、人口減少地域にあっては、地域内総人口から見て過剰となっている施設もあろう。また、昨今の職員数減少とデジタル化による書類量の減少等による庁舎面積の過剰なども指摘できる。

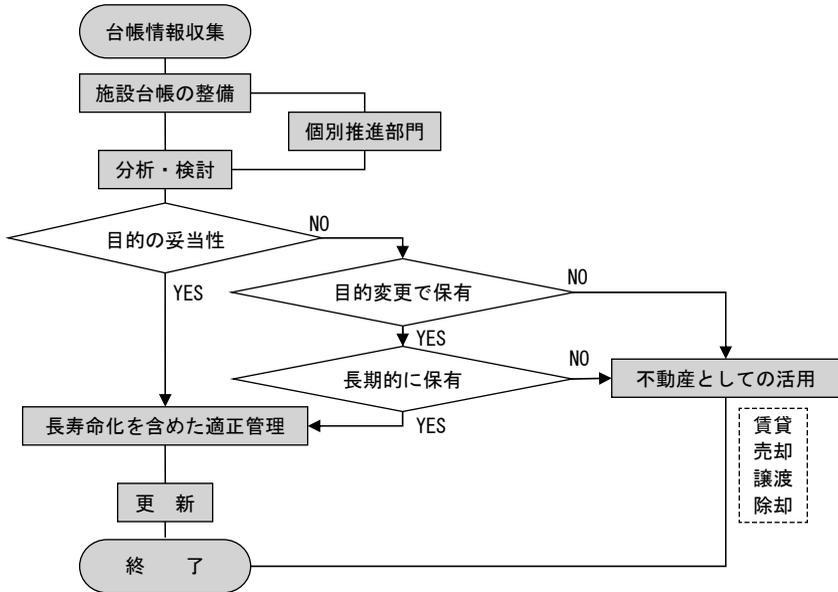
このような状況の中で、各自治体では、「公共施設白書」により所有施設の将来的問題点を公表し、さらに、ファシリティ・マネジメントに着手するようになってきている。なお、ファシリティ・マネジメントとは、「企業・団体等が、組織活動のために施設とその環境を総合的に企画、管理、活用する経営活動¹⁵」と定義される。

¹³ 稲沢（2013年）参照。

¹⁴ 行政評価との連携や予算編成への活用を進めるためには、まず事業別予算に転換し、その上で事業体系を整理（評価対象事業と予算事業の一致）する必要がある。事業体系の整理については、稲沢（2012年）を参照。

¹⁵ 社団法人日本ファシリティマネジメント推進協会（2010年）p. 2

図表7 秩父市におけるファシリティ・マネジメントの進め方



(出所) 秩父市 (2012年) p.8 掲載図

埼玉県秩父市では、「秩父市公共ファシリティマネジメント方針および基本計画」を2012年1月に策定し、その進め方を図表7のとおりとしている。秩父市では、基準モデルによる財務書類を公表しており、固定資産台帳を整備していた。そのため、固定資産台帳の情報に加えて、2012年度に地方自治研究機構との共同研究¹⁶により「簡易性能診断手法」を開発し、同手法によって2013年度には公共施設の性能調査を実施している¹⁷。その上で、2014年6月には、性能調査を加えた固定資産台帳の整備とともに公共施設評価制度を構築したところである。今後、公共施設評価を基に、公共施設の総量縮減、廃止施設の売却・貸付等による歳入確保、施設の長寿命化が進められていく予定である。翻って2014年報告書には、基準モデルにおける固定資産台帳の基本項目に加えて、「耐震診断状況、耐震化状況、複合化状況、利用者数（件数）、稼働率、運営方式、運営時間、職員人数、ランニングコスト」の情報が

¹⁶ 秩父市、財団法人地方自治研究機構（2013年）

¹⁷ 簡易性能診断については、一般社団法人埼玉県建築士会秩父支部への委託を通じて実施されている。

掲げられている。まさに、秩父市が進めてきた性能診断と公共施設評価の項目とも重なる内容である。今後、2014年報告書による固定資産台帳の作成は貸借対照表作成のための前提条件であるという認識を超えて、喫緊の課題となっている公共施設の有効利活用に向けた最重要の資料として作業を進めていくべきであろう。

(4) 財務書類の活用に向けた意識の醸成

財務書類の活用とは、決算情報の活用ということである。果たして、財務書類に限らず決算情報は、予算編成等に活用されているだろうか。地方自治体においては、決算調製よりも予算編成、決算審査よりも予算審議に多くの時間が割かれている、というのが実態であろう。したがって、発生主義の意義について理解を深め、財務書類の活用を促進していくことは、「決算重視の財政マネジメント」へと転換することを意味している。

ここで、財政マネジメントとは、以下の4段階のフローを指している¹⁸。すなわち、第1に財政状況を分析する段階、第2に総合計画・行財政改革計画（公共施設再配置計画も含む）の実施を前提に財政シミュレーションを行い、財政目標値を設定していく段階、第3に財政分析指標によってモニタリングしていく段階、第4に当該モニタリングの結果を、これらの計画の修正（改善）に反映させていく段階である。財務書類から得られる財政分析情報を財政マネジメントに位置付けて、総合計画、財政計画、行財政改革計画を一体的に管理し、これらの中期的（3～5年間程度）計画に基づく予算編成・執行が進められるようにするとともに、財務書類を含めた決算情報の意義がある。

今後、地方自治体においては、少子高齢・人口減少、公共施設等の老朽化・余剰化、債権・投資・出資勘定の劣化、債務の累増と歳入の減少など、ヒト、モノ、カネのストックサイクルの変化が顕在化・深刻化してくる。これらストックの抱える課題に対して効率的・効果的に対処していくために、ストックを正確に把握した財政マネジメントを確立する必要がある。ここに発生主義導入の意義を求め、この意義について、予算提案権の存する首長、予算議決権の存する議会において意識の醸成が求められるところである。今後、地方公会計改革が「活用」の視点から進展していくかどうかは、首長（そして職員）、議員の意識が決算重視へと転換されるかどうかにかかっているとも言えよう。

¹⁸ 稲沢（2013年）などを参照。

【引用文献（総務省公表文書を除く）】

- 稲沢克祐（2009年）『自治体における公会計改革』（同文館出版）
- 稲沢克祐・鈴木潔・宮田昌一著、公益財団法人日本都市センター編（2012年）『自治体の予算編成改革－新たな潮流と手法の効果－』（ぎょうせい）
- 稲沢克祐（2013年）『自治体の財政診断と財政計画－決算重視による財政マネジメント－』（学陽書房）
- 小西砂千夫（2014年）『公会計改革と自治体財政健全化法を読み解く－財務4表・公営企業会計改革・法適用拡大・健全化法・三セク改革・インフラ更新－』（日本加除出版）
- 佐藤亨（2014年）「財政の効率化・適性化の視点からみた地方公会計改革」『地方財務第723号』（ぎょうせい）
- 社団法人日本ファシリティマネジメント推進協会（2010年）『公共ファシリティマネジメント戦略－施設資産の量と質を見直す－』（ぎょうせい）
- 秩父市（2012年）「秩父市公共施設ファシリティマネジメント方針及び基本計画」
- 秩父市、財団法人地方自治研究機構（2013年）「公共施設の台帳整備に関する調査研究」
- 藤井秀樹監訳（2003年）『GASB／FASAB公会計の概念フレームワーク』中央経済社

本稿脱稿（平成26年9月28日）以後の平成27年1月23日に、総務省から、「統一的な基準による地方公会計マニュアル」が公表されている。当該マニュアルには、「財務書類の作成方法」のほか、「資産評価及び固定資産台帳整備の手引き」、「連結財務書類作成の手引き」に加えて、「財務書類活用の手引き」が含まれている。

また、財務書類活用に関する論文として、福田直（総務省自治財政局財務調査課課長補佐）による「地方公会計のマネジメントへの活用－地方自治体の限られた財源を賢く使うために」『地方財務 第728号（平成27年2月号）28頁～53頁』（ぎょうせい）が寄稿されている。

予算編成手法の見直し

専修大学経済学部 教授
町田 俊彦

〈プロフィール〉 まちだ としひこ

1944年東京都生まれ。1967年北海道大学農学部農業経済学科卒業、1970年東京大学大学院経済学研究科修士課程修了、現在専修大学経済学部教授、東京自治研究センター理事長。

主な著書：『歳入からみる自治体の姿』（イマジン出版、2012年）、『歳出からみる自治体の姿』（イマジン出版、2013年）、『「平成大合併」の財政学』（公人社、2006年、編著）『よくわかる社会保障と税制改革』（イマジン出版、2012年、編著）など

1 予算政治と「漸進主義」的予算編成

(1) A. ウィルダフスキーによる「漸進主義」的予算編成の定式化

日本で高度成長期を中心に歳出膨張型の予算案が閣議決定されると、「総花的」、「前年度実績主義」、「政策の優先順位が不明」といった論評がなされるのが通例であった。地方自治体の予算についても同様であった。

しかし予算編成のこうした性格は日本に特有のことではなく、政治過程を通過する予算編成に必然的につきまとうものであることを予算政治論として明らかにしたのが、カリフォルニア大学（バークレー校）の政治学者A. ウィルダフスキーである¹。

予算編成には総額を決定する巨視的（マクロ的）予算編成と各費目の予算額を決定する微視的（ミクロ的）予算編成がある。ウィルダフスキーは微視的予算編成に関して、次のように定式化した。

- ① 予算編成は設計画的な傾向をもっている（「設計画性」）。なぜなら

¹ A.Wildavsky [1964], *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown, 小島昭訳 [1972] 『予算編成の政治学』 勁草書房。

ば、政策をその長所について比較し、判断することはきわめて困難であることによる。

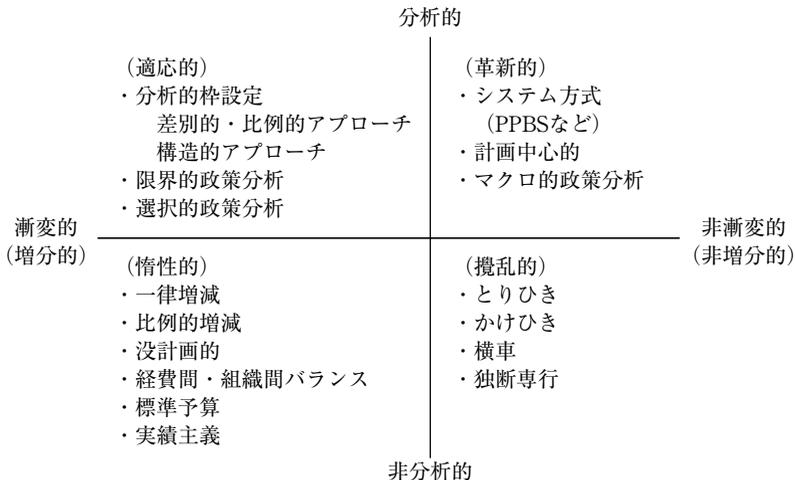
- ② 予算編成は、継起的かつ反復的である。予算編成が毎年繰り返される以上、問題は少しずつ解決されることになる（「漸変主義」）。
- ③ 予算編成は紛争回避の役割を果たす。役割を果たす際の行動が安定していることは、参加者間の安定した期待をもたらす。

「漸変主義」と「没計画性」は先進国におおむねあてはまる普遍的なものである。「漸変主義」は「増分主義」（財政再建期には「減分主義」）とも呼ばれるが、短期間に行わなければならない予算編成において、政治的摩擦を回避するために、政策の優先順位をそれ自体として論議することなく、歳出予算の増減率の差に還元してしまう手法と考えられている。

(2) 日本の自治体における予算編成と「漸変主義」

A. ウィルダフスキーの予算政治論を日本に紹介した小島昭は、予算編成の意思決定の類型を図1のように整理した²。

図1 予算編成の意思決定の類型



出所：小島昭 [1984] 174頁、図6より作成。

² 小島昭 [1984] 『自治体の予算編成 その市民化と活性化』学陽書房、173～176頁。

縦軸は、収入の増加分を義務的経費以外の新規事業へ配分することについて、政策の分析・評価に基づくシステム的方法（分析的方法）と政策の分析・評価に基づかない非分析的方法を基準としている。横軸は、経費配分のやり方について、経費間のバランスをなるべく崩さない、あるいは特定経費を急激に増減させない漸变的的手法と環境の変化に対応するため大胆な変更もあえて辞さない非漸变的変更を基準としている。

日本の自治体の予算編成過程においても「予算ぶんどり」のための横暴的圧力行動があり、地元出身国会議員や各種団体との取引や駆け引き、首長の独断専行がある。この種の決定は、行政が政治の影響を避けることができない以上まったく排除することは不可能である。この種の決定は、従来の施策体系や経費間のバランスに対して攪乱的に作用する傾向が強い。図1の第4象限の「攪乱的・非分析的」方式である。

こうした攪乱作用に対して財政当局が緩衝装置として用いるのが、第3象限の「惰性的・漸变的」方式である。我が国で「増分主義」の名の下に一般に理解されているのは、実はこの方式のことが多い。国が1980年代の第1次財政再建において1983年度概算要求で導入し、自治体の予算編成に現在も広く用いられているマイナスシーリングは、この方式による減分主義といえよう。

(3) 適応的漸変主義の類型

第2象限は、小島昭が「適応的漸変主義」と呼び、推奨しているもので、予算編成は意思決定過程としては漸変主義的であることを基本的に踏まえた上で、増分または減分の配分においては分析的方式やシステムの手法を可能なところから部分的に取り入れてゆく。PPBSのように施策の全体系にわたって、総括的にシステム的・分析的方式を取り入れるのではなく、部分的に最適化を図りながら、それを積み上げてゆく方法である。

財政状況が一段と悪化する中で、自治体の予算編成において、マイナスシーリングを中心とする予算査定方式が限界に達しているために、枠配分予算の導入が広まった³。予算査定の実質的権限を財政部門から事業部局に移し、事業部局に対して自らの抱える事務事業の積極的なスクラップ・アンド・ビルドを促したり、予算節減のインセンティブを付与したりすることを目的に導入され

³ 自治体における枠配分予算の導入については、丹下甲一 [2007] 『財政運営システムと予算の新展開』（シリーズ 地方税財政の構造改革）158～159頁。

ている。

枠配分予算は「適応的漸変主義」方式の典型的事例である。ただし個別的経費の枠設定にも必ずしも計画や分析によらないものがある。その代表的事例として比例的アプローチがある⁴。これは枠配分にあたって分析的方式によらずに、たとえば、歳出予算総額に占める各経費の割合に応じて比例的に配分する方法である。この機械的配分方法は、類型としては「非分析的、漸变的」方式に属する。

機械的配分方法によらない「適応的漸変主義」による枠配分としては、①差別的比例アプローチ（経費により土木費に5%増、教育費に3%増というように差別をつけるやり方）と②構造アプローチ（経費を事業目的別あるいは組織別などのように区分するのではなく、管理上の目的によって区分し、単独事業の優先的削減というように、差別的に枠を設定する）がある。

枠配分予算のように事業部局に権限と責任を移すのではなく、財政当局の行う予算査定作業に権限と責任を一層集中させる団体もみられる。さらに、枠配分予算の導入の一方で、従来、枠的に査定されていた人件費などの義務的経費や公共事業などの従来枠的に予算付けされていた経費、福祉・教育関係の準義務的経費について、ゼロベースからの点検を行う動きも広がっている⁵。

ゼロベース予算は、漸変主義的予算編成のうちの第2の方式の限界的政策分析に寄与すると考えられている。政策分析・評価に伴う査定側の労力負荷を軽減するために、限られた予算編成期間に施策の全てにわたってそれを行うのではなく、部分をとらえて集中的に行うのが効率的であるという考え方に立っている。限界的政策分析・評価は、前年度あるいは過去一定期間の平均値に対して目立って変化した部分を対象に行うものである。実績に対して目立って変化した部分には、「増分」だけではなく、「減分」も含まれる。「減分」の場合、いかなる経費から優先的に削減するかを決定することが課題となり、ゼロベース予算は「減分」の査定について合理的な判断方式を示した点で意義があるとされている⁶。

第3の方式は「選択的政策分析」であり、特定の政策分野を選択して集中的に分析し、その問題点をすべて洗い出して、それに基づいて経費配分のあり方を再検討する方法である。

⁴ 小島昭 [1984]、177頁。

⁵ 丹下甲一 [2007]、159頁。

⁶ 小島昭 [1984]、178頁。

2 予算改革の歩み

予算原則に基づいて作られた予算制度は、議会が行政政府の活動を限定し、議会の決定通りに執行されるという合法性の確保を狙いとして、その会計責任を明確にすることに重点を置いている。しかし現代財政の肥大化・複雑化により、議会のコントロールが及ばない財政活動が拡大してゆくと、それに対応した予算改革が求められるようになる。

(1) 政策科学をベースとする予算改革

予算改革の流れの1つが、第二次大戦後アメリカで展開した政策科学をベースとする「事業別予算」、それを発展させた「PPBS (Planning-Programming-Budgeting System)」である。

PPBSは長期的計画策定と短期的予算編成とを有機的に結びつけることにより、予算の効率性を高めようとする。PPBSでは、①政策目標を明確にし、②各目標を達成するための代替的政策手段をプログラム・ストラクチャとして体系化する。そのうえで、③費用・便益分析 (cost-benefit analysis) 等を使って、最も効率的に目標を達成するための政策手段の組み合わせを選択し、④これを予算に反映させる。

PPBSが挫折した主な理由としては、①政府部門には便益を数量化することが困難な領域が多いこと、②国防か福祉か公共事業かといった上位の政策目標について優先順位を決定する際、費用・便益分析が役に立たないことが挙げられる⁷。丹下甲一編 [2007] では、PPBSは我が国では正式には採用されなかったが、計画・目標を重視した予算編成や複数の代替案を検討する考え方そのものは、現在でも影響を及ぼしていると評価している⁸。

(2) 行政評価と予算編成

費用・便益分析とそれを活用したPPBSは政策を科学化しようとする試みであるが、政策科学が退潮した後、1980年代半ば以降、イギリス、ニュージーランドなどアングロサクソン系諸国を中心にNPM (ニュー・パブリック・マネジメント) と呼ばれる行政運営の新たな理論が形成され、先進国全体に影響を

⁷ 諸富徹・門野圭司 [2007]『地方財政システム論』有斐閣ブックス、では、PPBS失敗の理由を、さまざまな行政分野のプログラム効果を、貨幣という単一の共通指標に還元することの困難さ、そしてそれをストレートに予算配分と結びつけようとしたことの短絡さにあったとしている (238頁)。

⁸ 丹下甲一 [2007]、153頁。

及ぼすことになった。この理論は、民間企業の経営理念・手法などを行政分野に適用することにより、行政の効率化を図ろうとするものである。その特徴の1つが業績／成果による統制であり、その一環として「行政評価」が行われるようになった。行政評価は、政策評価、施策評価、事務事業評価に分けられる。

行政評価においては、計画よりも成果、予算よりも決算が重視される。どれだけの予算、職員を投入したのか（インプット）、どれだけのことを行ったのか（アウトプット）ではなく、住民に対してどれだけの効果をもたらしたのか（アウトカム）を重視する。住民を顧客としてとらえて、その満足度を効率的に極大化することを役割としてきた。住民満足度を測るために、PPBSのように貨幣という単一の共通指標に還元することはなく、異なる行政分野には異なる評価指標が設定されることになっている。

日本においては、1998年の公共事業再評価システムの導入、1999年のPFI法制定、2001年の国の府省再編や独立行政法人化にみられるように、NPMは断片的に導入されていたが、政府レベルの文書としてNPM型改革を前面に打ち出したのは「骨太の方針2001」（2001年6月26日閣議決定）が最初である⁹。力点は「民間でできることは民間で」のスローガンによる民営化・民間委託の促進に置かれたが、業績や成果における目標設定と事後的評価の実施と政策決定、予算、人事評価などへのフィードバックも掲げられている。

行政評価は、厳しい財政状況等を反映して、1995年に三重県の事務事業評価システムを導入したのを皮切りに、1997年に静岡県が「業務棚卸」、北海道が「時のアセスメント」を導入するなど、地方自治体で先行して導入実施が進んだ。2009年10月1日現在では、都道府県と政令市ではほぼ全ての団体が、中核市と特例市では95%、市区では74%が導入済である。

三重県での事務事業評価システムの導入では、対象275事業のうち202事業を廃止し、約35億円を削減することに成功したが、その後、同システムを導入した他の地方自治体で同じような成果をあげた団体はそれほど多くないと言われている¹⁰。

現段階では行政評価と予算編成がリンクしていないのが通例である¹¹。NPMでは、異なる行政分野に異なる評価指標を設けるため、業績評価結果を異なる

⁹ 武田公子 [2011]『地域戦略と自治体行財政』世界思想社、209頁。

¹⁰ 齊藤愼 [2010]『行政改革と地方財政』中井英雄・齊藤愼・堀場勇夫・戸谷裕之『新しい地方財政論』有斐閣アルマ、143頁。

行政分野間で比較することを困難にし、分野間で柔軟に予算を配分する情報の基礎としては利用できない¹²。異なる行政分野間で業績を評価することの難しさを超えて、あえて異なる行政分野間で予算を柔軟に再配分しようとするれば、効率性だけでなく、地域間公平や所得分配への影響等も踏まえた、何らかの価値判断が必要になる。NPMはあくまでも行政内部の管理・統制手法にすぎないので、価値選択をNPMに求めるのは過大な期待である。

(3) 参加型予算

「参加型予算」は、少なくとも地方政府予算の一部に関して、住民がその編成過程に直接的に参加できる仕組みである¹³。予算編成過程に住民を直接参加させる試みとして、国際連合や世界銀行からも注目されて有名なのは、ブラジルのポルト・アレグレ市における「参加型予算」である。労働者党が市長を務めた15年間にわたって、毎年約3万人の市民が参加し、貧困層が最も多く参加した。その成果としては、貧困地区において行政サービスとインフラがめざましく改善、バランスのとれた都市開発と有効な予算の使い方が実現したといわれている。2001年に12の地方政府でしか導入されていなかった「参加型予算」は、2010年には中南米を中心に世界各国で多数の地方政府で導入されている。

日本では、2003年に三重県名張市が「ゆめづくり地域予算制度」を創設した¹⁴。市内14地域に設けられる「地域づくり事業計画」に基づき使途が限定されない交付金が配分される。予算決定過程への住民の参加を促している点で「参加型予算」といえよう。名張市の事例は地域づくり活動を賄う経費に限定されているのに対して、埼玉県志木市が2004年度予算編成から導入した「市民予算編成」は、市予算全体の決定過程に住民が参加する画期的試みであった。公募一般市民で構成される「市民委員会」が、市役所がつくる予算とは別に予算案

¹¹ 稲沢克祐・鈴木潔・日本都市センター研究室 [2012] 『自治体の予算編成改革 新たな潮流と手法の効果』では、行政評価が予算編成に活用されない理由として、①行政評価の機能が成果指向であるのに対して、財政当局の査定視点投入統制のままである、②予算事業と評価事業の「単位」が一致しない、③予算時期と評価時期のずれをあげている (41頁)。同書では、②を改善して行政評価を予算編成に活用した事例として埼玉県秩父市の取り組みが紹介されている (61～84頁)。

¹² 以下、NPMを予算変動に連動させることの難しさについては、諸富徹・門野圭司 [2007]、238頁による。

¹³ 参加型予算については、諸富徹・門野圭司 [2007] 241～247頁による。

¹⁴ 稲沢克祐・鈴木潔・日本都市センター研究室 [2012] では、地区予算制度の先進的事例として、従来の地域向け補助金の一部を廃止して包括的な交付金とした三重県名張市、従来のハード整備事業を地域住民の提案に基づいて箇所づけする京都府京丹後市・大阪府池田市、既存事業のスクラップがなされない大阪府大阪狭山市 (まちづくり円卓会議の予算編成への参画) を挙げている (129頁)。

を策定、市長は市役所案と市民委員会案を比較検討して最終的な予算案を議会に提出する。本格的な参加型予算の試みといえるが、市長交代に伴い2006年3月をもって廃止された。

「参加型予算」は、代議制民主主義が十分に機能していない中南米などではともかく、日本では選挙による選出過程を経ずに予算編成過程に参加する住民の正当性が問題にされる。地方議会が機能している場合においても、自治体内のある区域の都市計画事業などでは住民参加により住民の多様なニーズに配慮した施策を展開することができる。住民の政策決定への直接的な参加は否定されるべきではなく、地方予算では三重県名張市の「ゆめづくり地域予算制度」が地方議会の予算審議権を侵すことなく、むしろ補完する「参加型予算」として意義深いと考えられる。

3 政策主導型予算編成

(1) 地方予算をめぐる社会経済環境

2010年代以降の地方予算をめぐる社会経済環境で最大のものは、人口減少ならびに団塊世代の後期高齢者化である。国勢調査人口とそれに基づく推計人口をみると、2010～2012年には年平均0.21%減少しており、2010年代から「人口減少時代」に入った。注目されるのは3大都市圏の名古屋圏と大阪圏に対応する東海と西近畿も減少に転じたことである。年平均増加率は2005～2010年の0.65%から0.12%へ大幅に低下したとはいえ、東京圏に対応する南関東のみが増加を続けており、人口増減の面での「東京一極集中」が顕著になっている。

自治体の予算編成では、通常、組織の末端からの要求と折衝というボトムアップが基本となっており、その間に部分的利害のすべてを吸収しつつ、全体の合意を得ることが最優先される。財政局局主導の財源管理的色彩が強く、首長のリーダーシップや政策主導が弱いと指摘されてきた¹⁵。また国庫補助負担金を中心とする国の政策に左右され、首長の判断よりも各省庁の動向に左右される面が否定できなかった。

「三位一体の改革」による地方交付税の大幅削減、リーマン・ショックを契機とする世界金融危機・同時不況下の地方税の減収により、地方自治体は財政健全化を最優先する政策を行ってきた。指定管理者制度などを活用した民間委

¹⁵ 予算編成における首長のリーダーシップや政策主導の弱さについては、丹下甲一 [2007]、157頁による。

託の拡大、公民連携によるNPO・社会的企業などの活用など「官から民へ」を政策基調としてきた。この局面では、財政当局主導の財源管理的色彩が濃い予算編成が適合していた。

しかし2010年代に入り、大都市圏を含む人口減少への対応、爆発的に膨張する大都市圏の後期高齢者向けの介護・医療システムの整備、公共施設の老朽化と再編を含む着実な更新投資など、最重要な政策課題が立ち現われている。「失われた20年」と呼ばれる経済の長期停滞から脱却できる見通しは立っておらず、地方自治体の強い財源制約は今後も続くと思われる。財源制約の中で地域の最も重要な政策課題に対応する政策主導型予算編成が求められている。

(2) 政策主導型予算編成と計画重視型予算

自治体の予算編成を政策主導型に転換するには、図1の予算編成の意思決定の類型において、「非分析的、漸变的」方式から3つの方式から成る「適応的漸進主義」へ転換させることが鍵である。

PPBSや政策評価の経験で示されたのは、部門間の経費配分を費用便益分析といった科学的手法や業績評価に基づいて決定することは不可能であるということである。「適応的漸進主義」の3方式も同様である。政策の優先順位についての価値判断が明確にされ、それが予算編成にリンクされることが必要である。

従来、政策主導型財政運営という場合、計画重視、企画主導型行財政として語られることが多かった。政策の優先順位は、自治体の総合計画に表現されるが、総合計画は基本構想のみならず5か年程度の実施計画においても財政計画を伴わないので、単年度の予算編成と直接にリンクすることはない。結局、自治体の総合計画の予算編成に対する役割は、ガイドラインということになる。ただし総合計画の基本構想が総花的で、施策体系が各事業部局からのボトムアップ型の積み上げで決まるケースも多い。この場合には、予算の部門間配分のガイドラインとしての役割にも限界がある。

稲沢克祐・鈴木潔・日本都市センター研究室 [2012] では、総合計画を重視した予算編成の事例として、岐阜県多治見市の「第5次総合計画」、兵庫県川西市の「総額管理枠配分方式」、三重県四日市市の「第1次行政経営戦略プラン」を挙げている¹⁶。

¹⁶ 稲沢克祐・鈴木潔・日本都市センター研究室 [2012] 37～40頁。

岐阜県多治見市の「第5次総合計画」は基本構想、基本計画、実行計画から成り、実行計画には事業ごとに「指標」「目標値」「財源」「見直し年度」「事業期間」が記載される。実行計画に記載されない事業は予算化されないの
で、総合計画と予算がリンクされている。

兵庫県川西市の「総額管理枠配分方式」は、翌年度以降の財源を推計、その見込める財源を総合計画の各政策分野にどのように配分するかという大枠の政策決定を行い、その枠の中で事業ごとの最適化が果たせるように予算を編成する。この議論と同時進行で、政策分野別にスクラップ・アンド・ビルドを進める「行政SR作戦」の議論がトップを交えて進められる。同時進行した両者の議論は、市の最終調整機関である政策・戦略会議において、政策分野別議論へと連結されている。

三重県四日市市の「第1次行政経営戦略プラン」では、9項目の「基本目的」（基本目的1は「市民が快適に暮らせるまちになる」）、その達成に向けて各組織が何をなすべきかを定めた22項目の「行動目標」（行動目標1-2は「生活環境を阻害する要因が減少する」）、各行動目標を達成するためにより下位の組織で何をなすべきかを定めた「任務目的」（行動目標1-2では「廃棄物による環境への影響を軽減する」など6項目）、任務目的達成のための手段としての「推進計画事業」（上記の任務目的では「新総合ごみ処理施設建設事業」など3事業）を掲げる。

推進計画事業は、市が直面する重要課題に取り組む「重点事業」、社会資本整備を進める「投資的事業」、それ以外に9つの基本目的達成のために重要な「主要事業」から成る。推進計画事業は「戦略会議」において春から夏にかけて集中的に検討、8月に採択事業が翌年度予算額、向こう3年間の事業量とともに内示される。各部局は、9月から包括的財源配分（枠配分予算）による予算編成にとりかかる。

多治見市、川西市、四日市市の事例に共通しているのは、総合計画と毎年度の予算編成とをリンクさせる議論を、市長を中心とする経営層で行っていることである。

(3) 政策主導型予算編成と「戦略的予算編成」

そこで、政策主導型財政運営を総花的な色彩が濃い総合計画と関連づけたものとしてではなく、2~3の最優先の政策課題に重点的に財源を配分する方式が求められる。この方式を「戦略的予算編成」と呼ぼう。最優先の政策課題の

設定は、住民意向を踏まえて首長の強いリーダーシップで行う。最優先の政策課題には、前述した「適応的漸変主義」の差別的比例アプローチに近似した方式を適用する。例えば最優先の政策課題には3%の伸び、その他には1%の伸びを「枠配分」する。

差別的比例アプローチでは、費目別に異なる枠を設定するが、「戦略的予算編成」では政策課題別に枠を設定するので、複数の費目に横断的な枠となる。上述した高齢者対策についてみると、民生費の老人福祉費だけではなく、土木費に計上される高齢者向け住宅対策費等の事業を含めた枠ということになる。人口増加という最優先の政策課題を設定すると、民生費の児童福祉費だけではなく、商工費に計上される企業誘致、若者の起業支援、就労支援等の事業、土木費に含まれる若者向け住宅対策（空家の活用など）等を含めた枠になる。

通常の枠配分予算では、積極的なスクラップ・アンド・ビルドを事業部門ごとに行うことにより、部門間での政策の優先順位の設定という困難な作業を回避する。「戦略的予算編成」の枠配分予算では、あえて費目・事業部門に横断的な枠を設定することにより、部門間の政策の優先順位の設定という作業を伴う。総合計画を重視した予算編成を行っている基礎自治体では、市長を中心とする経営層のリーダーシップが発揮されているのが特徴的であるが、「戦略的予算編成」においてもリーダーシップが緊要である。「戦略的予算編成」は、諸部門が連携した総合行政の推進に寄与する。

県民経済計算から読み取る地域の経済指標

富山県経営管理部統計調査課

副主幹 南 保 勇 治

〈プロフィール〉 なんぼ ゆうじ

1961年生まれ。1984年富山県入庁。2005年総合交通政策課、2007年入善土木事務所用地課、2008年新川土木センター用地課を経て、2010年より統計調査課勤務。県民経済計算の推計や産業連関表を用いた経済波及効果推計の支援などを担当。

富山県統計協会発行の『経済指標のかんどころ』（改訂23版 2006年）は富山県統計調査課の職員により執筆、編集され、日常の経済問題や経済用語などについて、コンパクトに分かりやすく解説している。

1. はじめに

都道府県から定期的に公表される地域の経済統計としては、例えば生活関連では「消費者物価指数」や「家計調査」、産業関連では「工業統計」「鉱工業指数」「商業統計」、労働関連では「毎月勤労統計調査」など数多くのものがあり、これらの統計からはそれぞれの調査対象分野のデータをいろいろな形で実に詳細に取得することができます。

一方、地域の経済活動を特定の産業や分野だけからの視点ではなく、繰り返される経済サイクルとして包括的に把握する統計はあまりありません。経済サイクルとしての把握とは、その年のその地域での様々な経済活動により生み出された物やサービスの経済価値（付加価値）がどの程度であったかを網羅的に把握し、その生み出された経済価値（付加価値）が報酬、利益といった形でその地域の住民や企業などにどのように分配され、そして、その分配を受けた住民や企業などがその報酬、利益をどのような割合で消費や貯蓄、投資などに使用し、その使用した結果がどのように次の新たな物やサービスの生産につながっているか、といった包括的な把握のことであり、それを捉えた数少ない経済統計の一つが各都道府県で毎年公表している「県（府）民経済計算」（以下、「県民経済計算」と表示させていただきます。）です。

しかし、残念なことに、この「県民経済計算」は速報性に欠けるなどの理由から、先に挙げた各種の経済統計に比べて一般になじみが薄く（そもそも「県民経済計算」という名称からして「なんだかよくわからない。」と言われてしまうかもしれません。）そこに含まれる豊富な公表データが十分に活用されているとは言い難い状況だと感じています。

そこで、以下では、富山県の直近の公表データである「平成23年度富山県民経済計算」を使用しながら、比較的利用されることの多い3つの主要系列表、いわゆる「生産系列」「分配系列」「支出系列」からどのような経済指標が読み取れるのかについて、そのいくつかを具体的にご紹介したいと思います。使用する各統計表は本県ホームページ「とやま統計ワールド」<http://www.pref.toyama.jp/sections/1015/index2.html>でご覧いただけます。なお、文中の意見に関する部分は筆者の個人的見解である旨をお断り申し上げます。

2. 「生産系列」から読み取る経済指標

表1（P.97～98）が本県の平成23年度富山県民経済計算の生産系列です。なお、県民経済計算に掲載されている各統計表の表章は国のGDP推計を担当している内閣府（旧経済企画庁）が出している「県民経済計算標準方式（平成17年基準）」に準拠して各県ともほぼ共通の様式を使用しており、これにより各県比較が可能となっています。また、この生産系列の統計表はご覧のとおり平成13年度から平成16年度までと平成17年度から平成23年度までの2つに分割されています。これは、これまで推計に使用していた基本的資料である平成12年産業連関表と日本標準産業分類（H5.10改定版）が、平成22年度推計時から平成17年産業連関表と日本標準産業分類（H14.3改定版）へ変更（基準改定と呼ばれ、通常5年ごとに行われます。今回改定された基準は「平成17年基準」と呼ばれます。）され、産業分類の見直しが行われた結果、産業の表章に平成16年度と平成17年度との間に不連続が生じたためです。具体的には、平成16年度までの「運輸・通信業」が、平成17年度以降「運輸業」「情報通信業」に分割されたほか、いくつかの細かな産業の分類の変更（入れ替え）が行われています。利用者側にとっては大変使いづらい形となってしまったため、現在、内閣府において平成25年度推計から表章を整合できるよう検討されているところです。

① 経済成長率

まずこの「生産系列」からはその地域の経済規模の消長を示す「経済成長率」を読み取ることができます。この「経済成長率」は県民経済計算から読み取ることのできる経済指標のうち、基礎的でありながら最も重要であり、また最も広く一般に利用されているものです。

地域の経済を測る指標には「県民1人当たり〇〇生産額」や「1人当たり平均給与額」、「1世帯当たり消費額」など統計によってさまざまな切り口によるものが多数ありますが、地域の経済力を判断する上でまず重要なのは、国家間で国際的な経済力の比較を行う場合と同様にまずはその総額であり、この動きを示す「経済成長率」が最も端的にその地域の経済の動きを表しています。

図1は富山県の経済成長率を国の成長率と比較して表示したものです。

図1 (経済成長率)

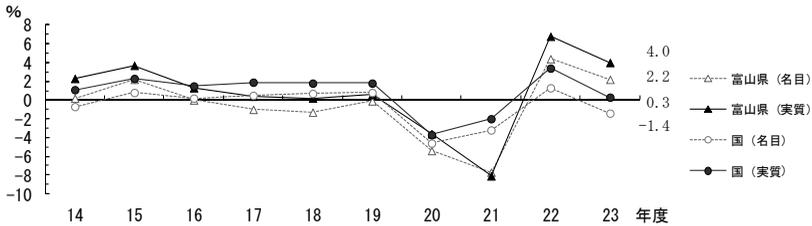


表2 (経済成長率 実数)

	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23年度
富山県(名目)	0.2	2.2	0.0	-1.0	-1.3	-0.1	-5.4	-7.7	4.4	2.2
富山県(実質)	2.3	3.7	1.3	0.4	0.2	0.6	-3.6	-8.1	6.8	4.0
国(名目)	-0.7	0.8	0.2	0.5	0.7	0.8	-4.6	-3.2	1.3	-1.4
国(実質)	1.1	2.3	1.5	1.9	1.8	1.8	-3.7	-2.0	3.4	0.3

この図1からは、本県の経済の動向が平成20年度までは多少の前後はあっても概ね国全体の経済動向と軌を同じくしていることがわかります。平成20年度の大きな落ち込みはいわゆるリーマンショックによる世界同時不況によるものです。平成21年度は国全体では景気が持ち直し傾向にありましたが本県経済はそれに反してさらに一段と大きく落ち込んでいます。これは生産系列の各産業の生産額を詳しく見ることで、製造業のうち、電気機械、化学、非鉄金属、一

般機械等の生産額の減少に歯止めがかかっていないことが読み取れ、製造業の比率が各県に比べて高い（これも生産系列の生産額の構成比を各県比較することでわかります。）本県でいかにリーマンショックがもたらした経済不況の傷が深いものであったかが読み取れます。その後は幸いにも本県経済も持ち直し、直近ではやや国全体の経済成長率を上回る成長率となっています。

成長率には「名目成長率」と「実質成長率」があります。またこの「実質成長率」は連鎖方式と固定基準方式の2つの算定方法があり、生産系列では連鎖方式を用いて実質成長率を計算するよう内閣府から指導されています。

名目成長率とは、その年の製造品やサービスの実際に取引された価格（市場価格）に基づいて推計した生産額により計算した成長率です。これには、その年の物価の変動（インフレやデフレ）による価格の変化（値上がりや値下がり）がそのまま計上されて成長率が計算されています。

一方、実質成長率とは、一定の基準年度（連鎖方式では前年度、固定基準方式では過去のある固定した年度）を基準として物価の変動（すなわち貨幣価値の変動）の影響を排除した実質的な生産額に基づいて計算した成長率です。例えば、同じ製造品やサービスで、前年度に比して貨幣価値の下落により価格が上昇すればその価格上昇分を控除し、逆に貨幣価値の上昇により価格が下落していればその下落分を補う（加算する）操作を行って計算しています。このため、この実質成長率は、結果的に物量的な成長率（製造品やサービスの生産量自体の増減）を示しているともいえます。

「名目」「実質」と2つの表示をみると、私自身、最初は物価の変動による影響を排除した「実質」のほうがより厳密に数値が調整されており正確で重要であるような印象を受けていましたが、地域の現在の経済動向を判断する場合により重視すべきは名目成長率であると現在は考えています。

「景気は気」といいますが、その地域に暮らす住民が感じる「この頃は景気が良い」「最近はどうも景気が悪い」といった感覚は、なにも計算から導き出された数字をみて感じるのではなく、今現在の様々な経済活動を実際に行い、身近に見た際の皮膚感覚によるものであると考えます。そして、それを反映するのがその時点で実際に取引されている市場価格に基づいて計算される「名目成長率」なのです。私も「失われた10年」といわれた時期にデフレで実質賃金が実際には上昇していたと後で言われても「賃金が増えたから生活に余裕ができた」とはその時期には感じませんでした。むしろ世間がインフレであっても名目の賃金がどんどん上昇していた時のほうが「給料が増えた」とうれしく感

じて財布のひもも緩んだように記憶していますが、皆さんはいかがでしょうか。まさに「景気は気」といわれるところであり、それを最も直接的に反映しているのが名目成長率だと考えています。

② 地域の経済力

先に、経済力を判断する上でまず重要なのはその総額である、と申しました。

すなわち、我が国のGDPに占めるある地域の総生産額の割合がその地域の相対的な経済的地位を示す一つの指標になると考えられます。表3が我が国GDPに占める各県の総生産額の割合を示したものです。なお、県民経済計算における総生産額の計算方法と国のGDPの計算方法に違いがあるため、全体では100%にはなりません。

表3 (GDPに対する各県総生産額の比率)

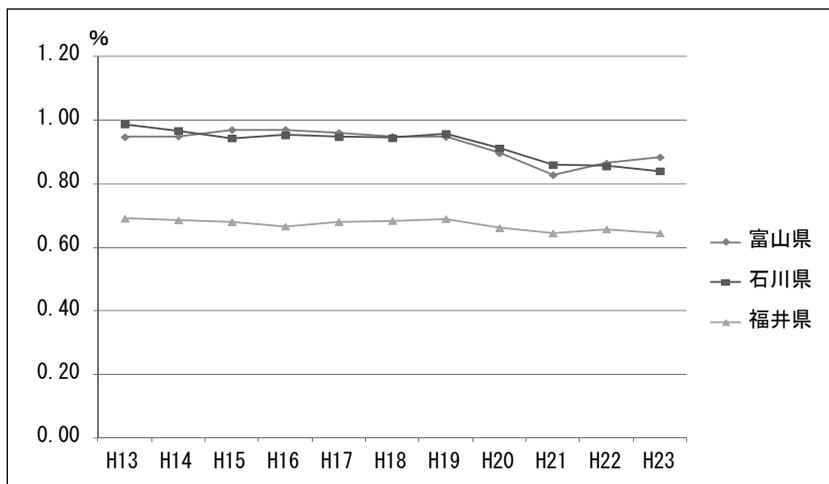
	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
北海道	4.04	3.97	3.95	3.98	3.89	3.82	3.78	3.66	3.62	3.63	3.64
青森県	0.93	0.91	0.90	0.90	0.87	0.94	0.94	0.89	0.88	0.88	0.88
岩手県	0.95	0.94	0.93	0.93	0.90	0.91	0.90	0.85	0.84	0.83	0.83
宮城県	1.75	1.72	1.71	1.70	1.70	1.70	1.66	1.59	1.56	1.56	1.52
秋田県	0.79	0.78	0.77	0.75	0.74	0.76	0.74	0.70	0.69	0.69	0.69
山形県	0.81	0.79	0.78	0.79	0.78	0.80	0.82	0.75	0.71	0.73	0.73
福島県	1.59	1.55	1.50	1.57	1.56	1.58	1.57	1.48	1.41	1.40	1.28
茨城県	2.25	2.28	2.29	2.24	2.26	2.32	2.40	2.31	2.17	2.25	2.28
栃木県	1.60	1.59	1.59	1.63	1.64	1.66	1.67	1.58	1.54	1.58	1.56
群馬県	1.53	1.53	1.56	1.54	1.52	1.55	1.59	1.50	1.44	1.50	1.52
埼玉県	4.05	4.00	4.03	4.12	4.17	4.23	4.24	4.06	3.97	4.03	4.06
千葉県	3.84	3.82	3.84	3.87	3.86	3.91	3.98	3.85	3.81	3.80	3.75
東京都	18.98	18.80	18.99	19.55	19.81	19.91	19.92	19.40	18.30	18.23	18.41
神奈川県	6.11	6.01	6.12	6.14	6.27	6.44	6.49	6.28	5.98	6.04	6.06
新潟県	1.88	1.85	1.84	1.86	1.87	1.85	1.83	1.76	1.71	1.72	1.74
富山県	0.95	0.95	0.97	0.97	0.96	0.95	0.95	0.90	0.83	0.87	0.88
石川県	0.99	0.97	0.94	0.95	0.95	0.94	0.96	0.91	0.86	0.86	0.84
福井県	0.69	0.69	0.68	0.67	0.68	0.68	0.69	0.66	0.65	0.66	0.64
山梨県	0.65	0.63	0.64	0.64	0.64	0.66	0.66	0.63	0.60	0.63	0.63
長野県	1.71	1.65	1.64	1.66	1.70	1.69	1.71	1.64	1.58	1.61	1.58
岐阜県	1.52	1.51	1.52	1.50	1.50	1.54	1.53	1.47	1.40	1.41	1.42
静岡県	3.22	3.30	3.27	3.39	3.39	3.45	3.45	3.27	3.01	3.10	3.10
愛知県	6.62	6.74	6.70	6.91	7.05	7.32	7.47	6.64	6.40	6.32	6.35
三重県	1.40	1.41	1.44	1.49	1.51	1.58	1.63	1.47	1.43	1.46	1.41
滋賀県	1.16	1.18	1.19	1.21	1.20	1.23	1.23	1.20	1.16	1.18	1.15
京都府	1.93	1.94	1.96	2.00	1.99	2.00	2.05	1.98	1.92	1.94	1.96
大阪府	7.96	7.75	7.69	7.76	7.76	7.79	7.90	7.67	7.25	7.26	7.30
兵庫県	3.92	3.92	3.87	3.91	3.86	3.95	3.88	3.78	3.56	3.69	3.65
奈良県	0.79	0.79	0.78	0.77	0.77	0.77	0.75	0.73	0.69	0.71	0.70
和歌山県	0.72	0.71	0.71	0.71	0.73	0.74	0.72	0.70	0.66	0.70	0.71
鳥取県	0.44	0.42	0.42	0.43	0.41	0.42	0.41	0.39	0.37	0.36	0.35
島根県	0.53	0.52	0.52	0.51	0.49	0.49	0.50	0.47	0.47	0.47	0.48
岡山県	1.51	1.50	1.48	1.46	1.51	1.60	1.57	1.48	1.41	1.41	1.44
広島県	2.22	2.18	2.25	2.22	2.26	2.26	2.38	2.23	2.10	2.13	2.20
山口県	1.15	1.18	1.16	1.18	1.19	1.19	1.20	1.15	1.12	1.14	1.12
徳島県	0.58	0.58	0.60	0.60	0.58	0.57	0.57	0.56	0.55	0.58	0.57
香川県	0.78	0.78	0.76	0.76	0.74	0.77	0.77	0.74	0.73	0.72	0.74
愛媛県	1.06	1.03	1.03	1.03	1.00	1.02	1.02	0.95	0.94	0.98	1.02
高知県	0.51	0.50	0.49	0.47	0.47	0.47	0.46	0.44	0.42	0.43	0.43
福岡県	3.53	3.53	3.56	3.58	3.60	3.61	3.67	3.54	3.53	3.57	3.58
佐賀県	0.58	0.57	0.57	0.58	0.58	0.58	0.60	0.57	0.53	0.55	0.53
長崎県	0.90	0.90	0.89	0.88	0.87	0.88	0.89	0.86	0.86	0.87	0.88
熊本県	1.17	1.13	1.14	1.14	1.13	1.14	1.15	1.11	1.08	1.10	1.12
大分県	0.90	0.89	0.91	0.92	0.88	0.89	0.89	0.88	0.81	0.85	0.85
宮崎県	0.71	0.71	0.72	0.72	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70
鹿児島県	1.14	1.13	1.13	1.12	1.11	1.13	1.14	1.09	1.07	1.09	1.08
沖縄県	0.73	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.73	0.75	0.76

この表3からは各県経済の地位の消長が読み取れます。

この中で富山県を見てみますと、平成13年度から平成19年度までは0.95あるいはそれを少し超える程度で比較的安定的であったものが平成20年度には大きく割合を落としています。製造業の比率が高い富山県にとって他県に比していかにリーマンショックの影響が大きかったかがここでもわかります。集計の仕方でも複数の県毎やブロック別の経済的比重の推移も計算でき、ここからは国内の経済活動の比重の地域的な推移が読み取れます。

また、経済指標を検討する際に他県との比較をよく行います。富山県でも同じ「北陸」ということで石川県、福井県との比較をすることが多く、これら各県の比重の推移を表示したのが図2です。

図2（北陸各県の対GDPに占める割合の推移）



もちろん年によりさまざまに推移していますが、北陸3県全体では我が国経済に占める比重が逡減傾向にあるように見受けられ、少し残念に感じます。

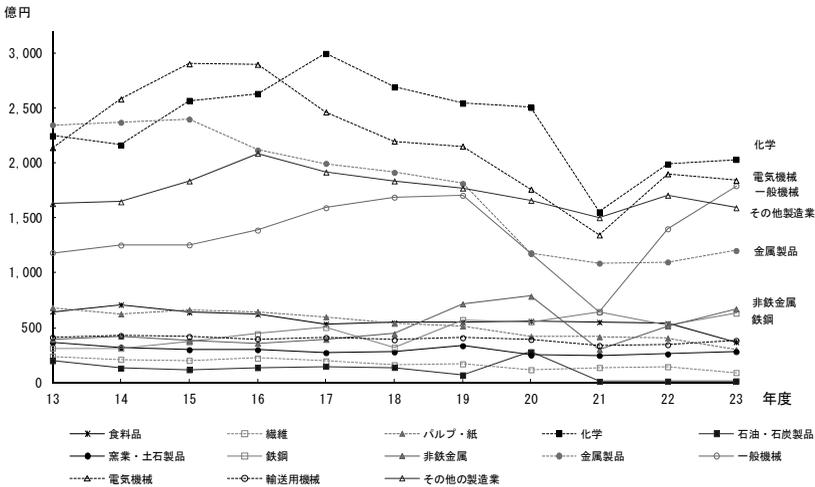
③ 産業構造

生産系列からは総生産額からみた地域の経済構造の推移が読み取れます。例えば産業のうちの製造業についてグラフ化したのが図3です。

この図からは平成13年度から平成23年度までの本県における製造業のいわば勢力分野といえるものの変遷などがわかります。平成16年度頃までは電気機械（本県では半導体や電子部品などです。）が最大の産業でしたが平成17年度か

らは化学（本県では医薬品です。「くすりの富山」です。）が最大の生産額となっています。一方で金属製品（アルミサッシなどです。）は年々その比重を下げています。この10年間で県内の製造業もかなり変化していることなどがこの図から見てとれると思います。

図3（製造業生産額の推移）



④ 付加価値の生産性

県民経済計算には「経済活動別県内総生産及び要素所得」という統計表も公表されています。そのうちの平成23年度表が表4です。

この統計表には各年度の各産業ごとに、市場で取引された財・サービスの総額、その財・サービスに投入されている中間投入額、その差し引きの結果である生産額、そしてその生産額を構成する各生産要素の額が表示されています。なお、製造業の各産業の生産要素は利用できる統計資料の制約から表示はされていません。

1
2
3
4
5
6
7
8
公募論文
参考資料

表4 (経済活動別県内総生産及び要素所得(23年度))

(単位:百万円)

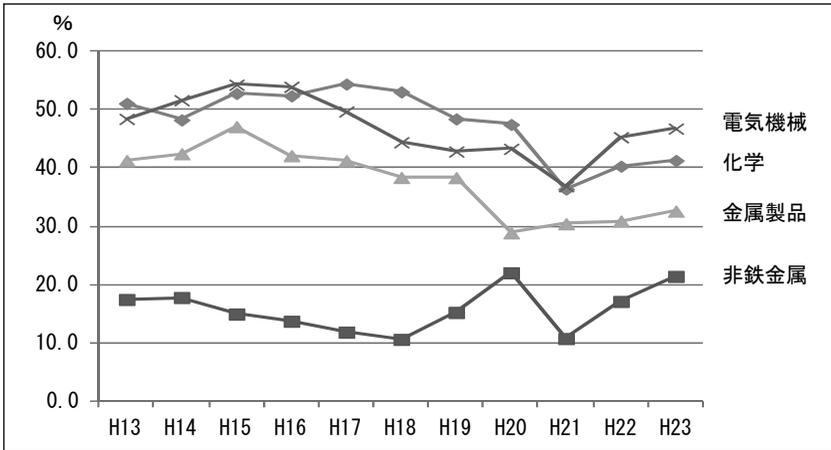
経済活動 (産業)	生産者価格表示の産出額		生産者価格表示の 県内総生産		固定資本減耗	生産者価格表示 の県内総生産	生産・輸入品に 課される税 (控除)補助金	県内要素所得(純生産)		県内雇用者報酬		営業余剰・要素所得	
	①	②	①-②					⑦	⑧	⑨-⑩	⑪		⑫
			対県内	対県外									
1. 産業	7,696,954	3,784,383	3,912,469	102.2	772,363	3,140,106	279,030	2,861,076	102.8	1,757,735	1,103,281		
(1) 農林水産業	92,805	43,074	49,731	99.4	20,734	28,998	284	28,714	99.6	14,960	13,753		
① 農業	76,063	34,979	41,084	99.3	18,339	23,644	-210	23,857	100.6	9,502	14,353		
② 林業	4,338	3,185	1,631	101.3	646	795	-	710	102.5	1,886	1,886		
③ 水産業	11,804	5,910	6,096	95.8	1,320	4,567	420	4,147	87.7	3,771	3,771		
(2) 鉱業	23,261	15,962	7,299	126.4	3,262	3,748	460	3,287	117.2	2,471	769		
(3) 製造業	3,289,078	2,165,047	1,124,031	103.3	184,206	928,822	96,182	832,641	105.5	610,564	223,074		
① 食料品	173,337	136,311	37,027	68.4	-	-	-	-	-	-	-		
② 繊維	23,638	14,436	9,202	63.9	-	-	-	-	-	-	-		
③ ハルブ・紙	113,778	83,722	30,057	73.8	-	-	-	-	-	-	-		
④ 化学	482,565	289,314	203,251	102.0	-	-	-	-	-	-	-		
⑤ 石油・石炭製品	5,081	3,441	1,640	118.2	-	-	-	-	-	-	-		
⑥ 窯業・土石製品	87,217	58,928	28,289	108.4	-	-	-	-	-	-	-		
⑦ 鉄鋼	189,937	126,584	63,343	120.5	-	-	-	-	-	-	-		
⑧ 非鉄金属	313,529	246,331	67,198	130.0	-	-	-	-	-	-	-		
⑨ 金属製品	369,228	248,893	120,332	109.5	-	-	-	-	-	-	-		
⑩ 一般機械	557,852	378,078	179,776	128.1	-	-	-	-	-	-	-		
⑪ 電気機械	394,326	210,092	184,234	96.8	-	-	-	-	-	-	-		
⑫ 輸送用機械	121,119	82,721	38,390	111.0	-	-	-	-	-	-	-		
⑬ 精密機械	4,935	4,814	2,241	96.2	-	-	-	-	-	-	-		
⑭ その他製造業	438,414	279,073	159,340	93.4	-	-	-	-	-	-	-		
(4) 建設業	580,208	282,214	291,890	100.7	27,094	264,895	17,449	247,426	100.9	181,576	66,259		
(5) 電気・ガス・水道業	294,676	302,362	182,742	112.3	46,331	112,512	20,469	92,043	100.6	95,569	40,109		
(6) 卸売・小売業	750,690	254,042	498,646	106.7	44,244	452,404	56,564	395,840	106.5	285,209	139,832		
(7) 金融・保険業	263,892	88,497	175,423	99.1	27,148	148,278	-199	148,472	98.3	83,139	55,334		
(8) 不動産業	783,048	122,782	640,267	101.3	227,483	412,783	34,729	378,059	101.3	6,117	371,942		
(9) 運送業	263,905	97,817	165,888	102.2	31,260	134,728	10,015	124,713	101.7	91,822	32,791		
(10) 情報通信業	237,052	103,819	133,234	102.3	23,972	109,262	9,231	100,031	102.5	69,123	30,908		
(11) サービス業	1,128,199	464,126	664,073	97.3	126,096	537,977	33,776	504,200	97.7	386,644	137,556		
2. 政府サービス生産者	550,740	129,884	129,884	100.9	199,596	281,165	181	280,984	100.2	260,984	-		
(1) 電気・ガス・水道業	50,256	18,802	31,384	100.5	26,367	5,021	21	5,006	96.7	5,006	-		
(2) サービス業	158,109	31,174	126,936	100.9	19,513	107,422	23	107,399	100.3	107,399	-		
(3) 公営	442,380	79,948	262,431	100.6	113,716	148,716	137	148,579	100.3	148,579	-		
3. 対家計長期間非営利 サービス生産者	112,894	34,282	78,612	105.0	6,906	71,707	1,448	70,259	105.4	70,259	-		
(1) サービス業	112,894	34,282	78,612	105.0	6,906	71,707	1,448	70,259	105.4	70,259	-		
4. 小計(1+2+3)	8,260,493	2,948,051	4,411,842	102.1	938,863	3,472,978	280,695	3,192,283	102.7	2,089,058	1,103,291		
5. 輸入品に課される税・関税	52,293	-	52,293	118.3	-	52,293	-	52,293	-	-	-		
6. 総産本増減(輸入品消費税)	-27,603	-	-27,603	110.3	-	-27,603	-27,603	-	-	-	-		
7. 合 計(4+5+6)	8,285,173	2,948,051	4,438,922	102.1	938,863	3,497,658	303,338	3,192,319	102.7	2,089,058	1,103,281		

この統計表からも様々な指標が導き出せますが、ここでは図3でみた製造業の各産業がどの程度の効率性で付加価値(=生産額)を生み出しているか、その効率性を見てみます。

「付加価値生産率=生産者価格表示の県内総生産÷生産者価格表示の産出額」として富山県内の主要な4つの製造業についてその付加価値生産率の推移を見たのが図4です。

ここからは各産業の付加価値を生み出す効率性の推移が読み取れます。平成21年度の落ち込みは、これもリーマンショックによる売り上げ減少によるものであり、製品の売り上げが落ちてても事業所全体に係る経費(固定費等)はそれほどには減少しないための付加価値率の低下だと考えられます。付加価値率は景気の回復にともない、リーマンショック以前に戻りつつあります。非鉄金属が年度により大きく変動していますが、これは為替変動や世界的な原材料価格の変動により原材料価格が大きく上下した影響がでているものと考えられます。

図4 (付加価値生産率推移表)



さらに、この「経済活動別県内総生産及び要素所得」からは、例えば「雇用者報酬比率」(=県内雇用者報酬÷生産者価格表示の県内総生産)「企業所得比率」(=営業余剰・混合所得÷生産者価格表示の県内総生産)など生産面から見た様々な経済指標が導き出せ、県内産業の分析の手掛かりとして使用することができます。

3. 「分配系列」から読み取る経済指標

表5 (P.101~102) が本県の分配系列です。この分配系列では県内で生み出された付加価値額(正確には、県内の総生産額から固定資本減耗額と生産・輸入品に課される税を控除し、各産業等に交付される補助金と県外からの所得を加算した額)が雇用者報酬、企業所得、財産所得という3つの分野にどのように分配されているのかが表示されています。

① 県民所得の額

雇用者報酬、企業所得、財産所得の推移表が図5です。

図5 (雇用者報酬・企業所得・財産所得金額推移表)

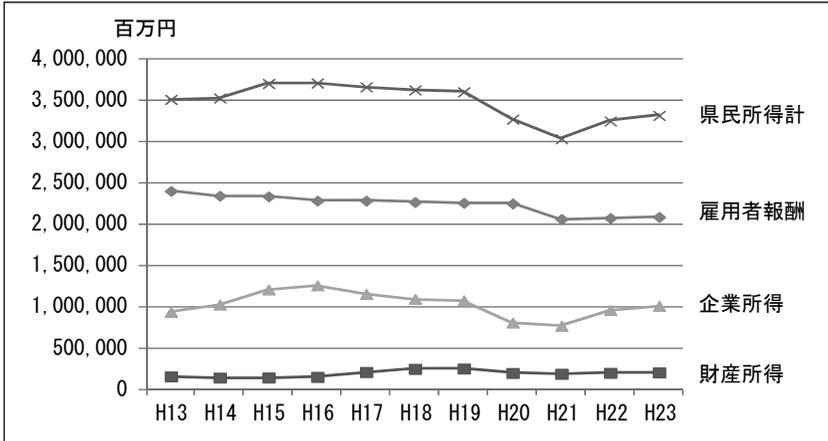


図6はその分配を比率として表示したものです。

図6 (雇用者報酬・企業所得・財産所得比率推移表)

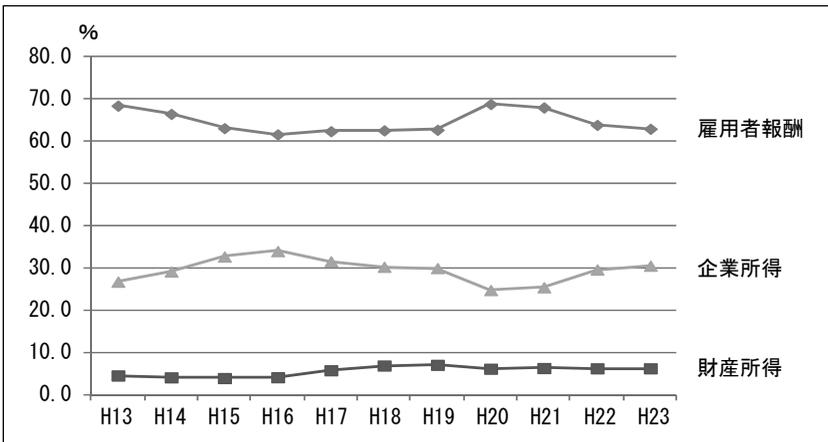


図5からは例えば、

- ・本県の県民所得の総額は近年持ち直し傾向にあるものの、依然として過去の水準までは回復していないこと
- ・雇用報酬の全体額は遞減傾向を脱してはいないこと。

などが読み取れます。また、図6からは県内における付加価値の、年毎の分配状況が読み取れます。

また、この雇用者報酬、企業所得、財産所得のそれぞれの分配比率を全国平均（＝国民経済計算の比率（内閣府HPから））と比べることで本県の付加価値の分配状況を全国と比較して知ることもできます。図7では全国の比率を100として比較してみました。

図7（雇用者報酬分配比率の対全国比）

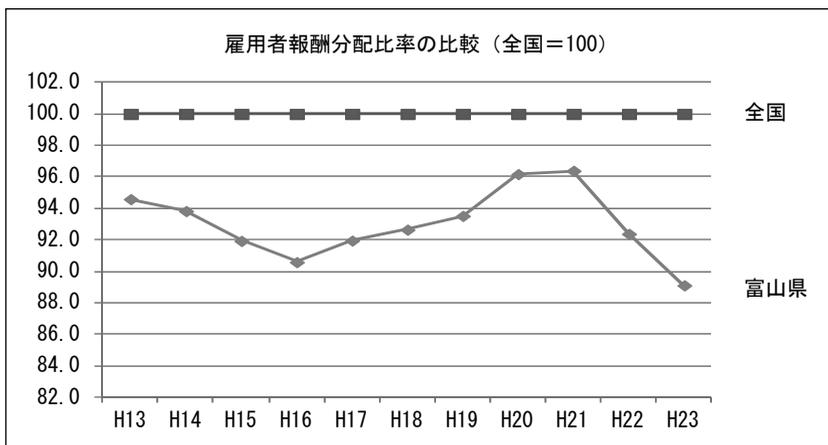


図8（企業所得分配比率の対全国比）

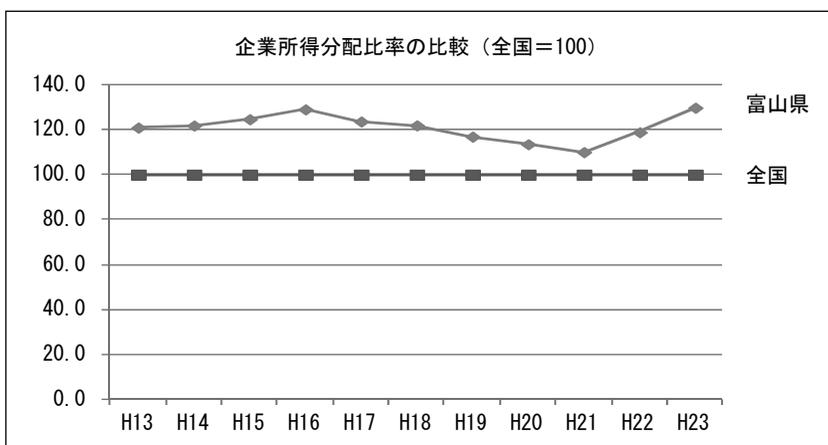
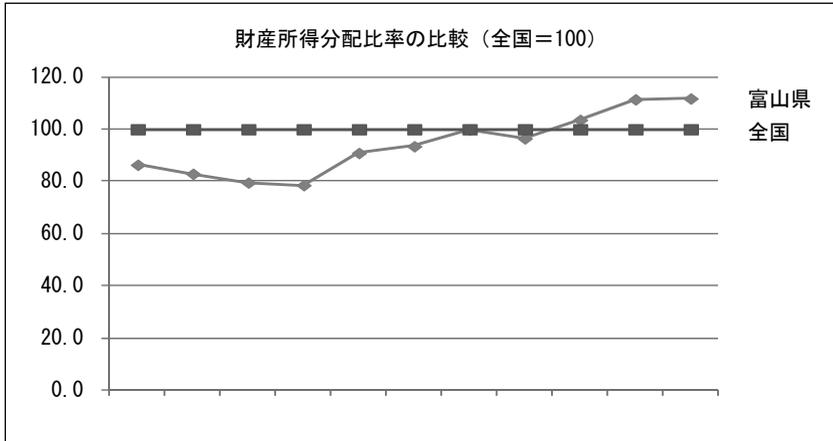


図9 (財産所得分配比率の対全国比)



分配所得で金額が大きいのは雇用者報酬と企業所得ですが、これらの図からは、本県の雇用者報酬の分配割合が一貫して全国平均を下回ってさらに近年は低下傾向にある一方、企業所得の分配割合は全国平均を上回って推移している姿が見てとれます。

② 1人当たり県民所得

この分配系列の県民所得を県人口（各年の10月1日現在推計人口（総務省））で割ると「1人当たり県民所得」がでできます。なお、この「1人当たり県民所得」については、これがあたかもその県の個人1人ひとりの所得の水準を示しているかのように誤解を受けている場合がありますので注意が必要です。表5（P.101～102）の「分配系列」を見ていただければわかるように、この県民所得には雇用者報酬に加えて企業所得などが含まれていること、また、さらに言えば、この所得の中には県民経済計算特有の帰属計算分（例えば自己所有住宅（持ち家）に住んでいてもあたかも自分がその住宅を賃借しているかのように仮定してその賃借料をサービス生産額として計上）が含まれているなど、この「1人当たり県民所得」は地域の経済水準を示す重要な指標ではありますが、個々人の所得水準とは直接には関係していません。

本県の1人当たり県民所得（＝県民所得÷県人口）は表6のとおりです。

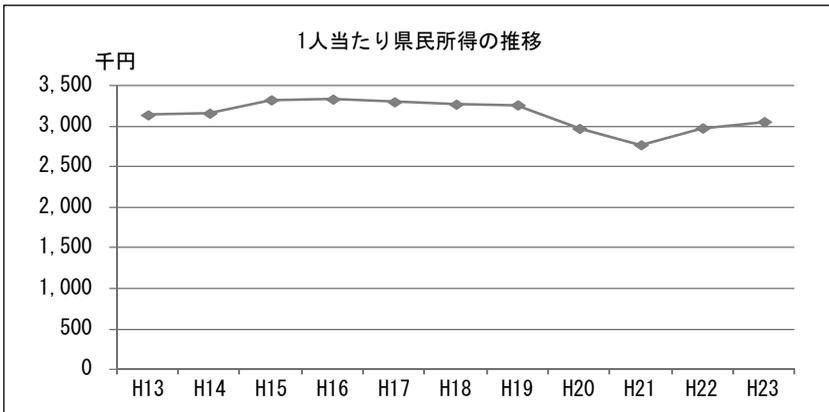
表6 (1人当たり県民所得)

(千円)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
富山県	3,139	3,159	3,323	3,333	3,300	3,270	3,261	2,972	2,770	2,977	3,055

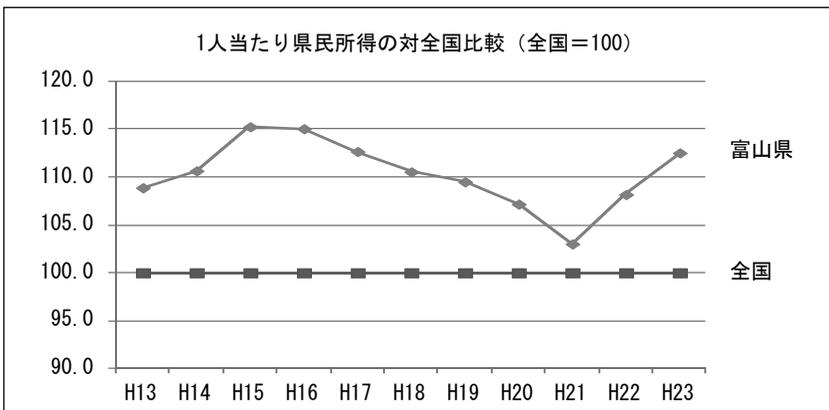
これをグラフ化したのが図10であり、分配面からみた県内の経済水準の動きの把握が容易になります。

図10 (1人当たり県民所得の推移)



また、これを1人当たり国民所得(国民経済計算(内閣府HP))と比較することで本県の1人当たり県民所得の全国的な水準を知ることができます。それが図11です。

図11 (1人当たり県民所得の対全国比較)



④ 1人当たり県民雇用者報酬

表7 (1人当たり県民雇用者報酬)

(千円)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
富山県	2,150	2,102	2,099	2,056	2,061	2,048	2,046	2,046	1,885	1,903	1,924

図12 (1人当たり県民雇用者報酬の推移)

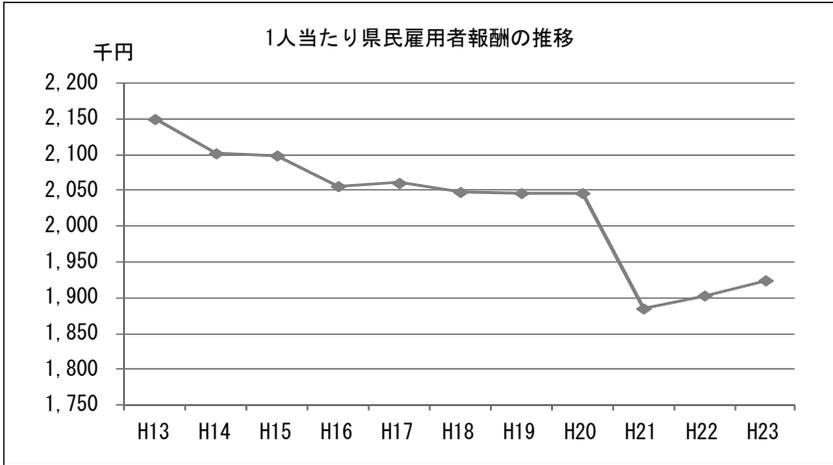
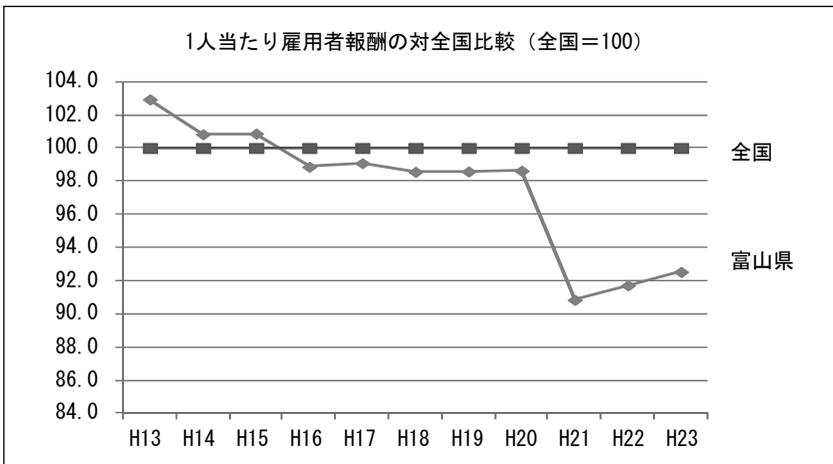


図13 (1人当たり県民雇用者報酬の対全国比較)



⑤ 1人当たり県民財産所得

表8 (1人当たり県民財産所得)

(千円)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
富山県	146	134	135	141	195	229	235	186	178	189	195

図14 (1人当たり県民財産所得の推移)

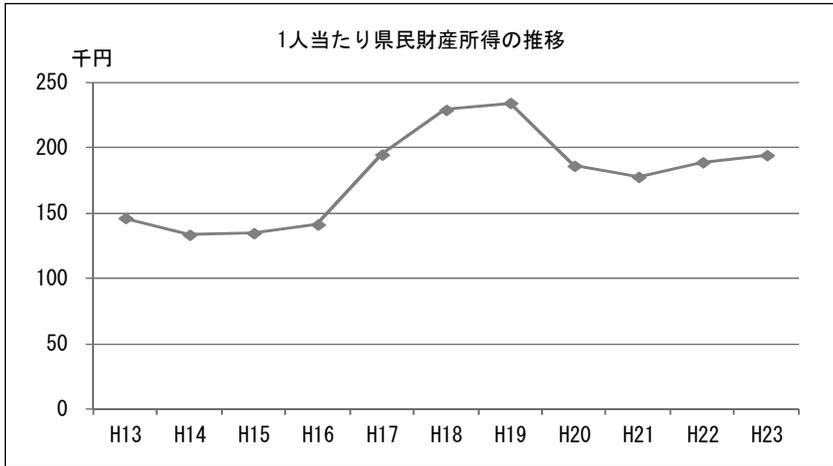
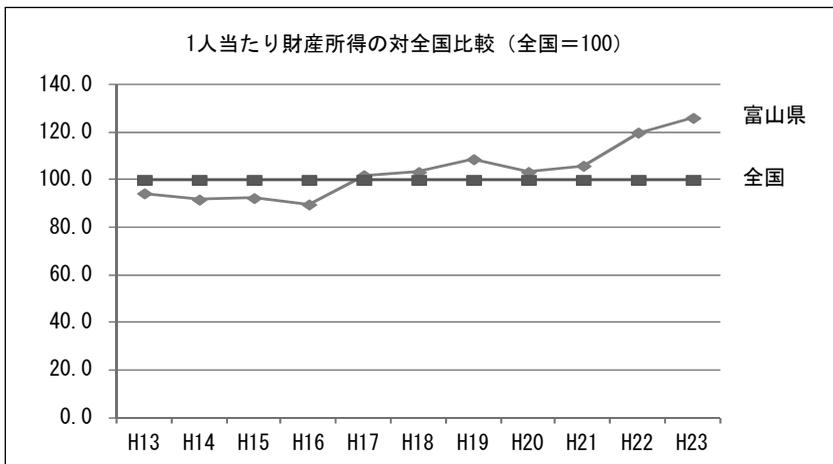


図15 (1人当たり県民財産所得の対全国比較)



⑥ 1人当たり県民企業所得

表9 (1人当たり県民企業所得)

(千円)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
富山県	843	924	1,089	1,135	1,045	993	980	739	707	885	935

図16 (1人当たり県民企業所得の推移)

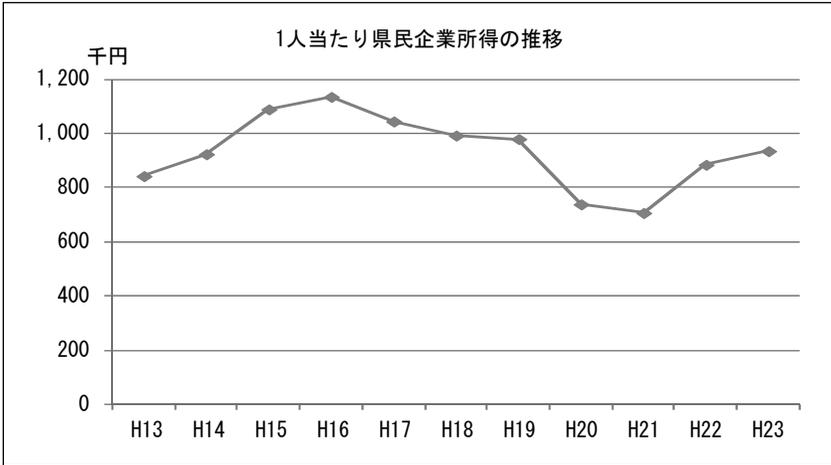
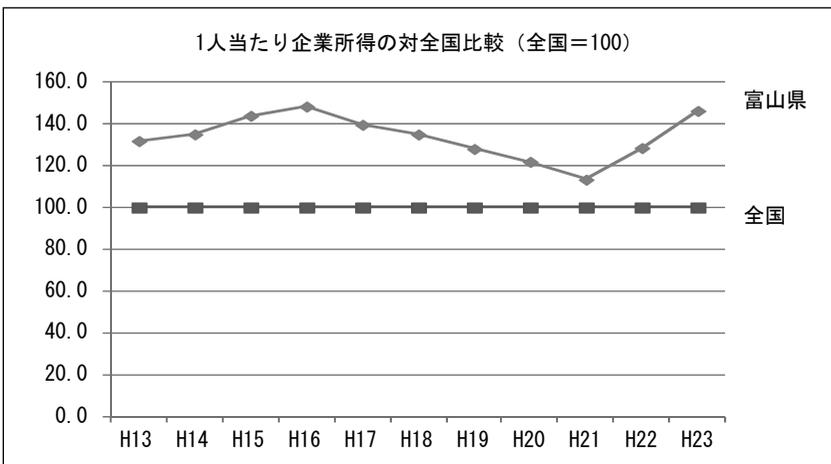


図17 (1人当たり県民企業所得の対全国比較)



このように、1人当たり県民所得を各要素ごとに分解してそれぞれの伸び率や全国平均との比較をすることにより、より詳しく1人当たり県民所得の構造や消長の推移を知ることができます。

⑦ 生産系列からの1人当たり県民所得の分析

上記ではもっぱら分配系列面から1人当たり県民所得の消長の分析方法を紹介しましたが、生産系列面からの分析も可能です。

先ほどの1人当たり県民所得の算出式は次のように置き換えることもできます。

$$\frac{\text{県民所得}}{\text{県人口}} = \frac{\text{県内総生産}}{\text{県内就業者数}} \times \frac{\text{県内就業者数}}{\text{県人口}} \times \frac{\text{県民所得}}{\text{県内総生産}}$$

(1人当たり県民所得) (県内労働生産性) (県内就業率) (県民分配率)

県内就業者数は県民経済計算の付表として公表されていますので、これと「生産系列」「分配系列」の数値を使って式の右辺を前記の分配系列と同じくグラフ化してみると次のようになります。

⑧ 県内労働生産性 (= 1人当たり就業者生産額)

表10 (1人当たり就業者生産額)

(千円)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
富山県	7,950	8,050	8,145	8,264	8,200	8,183	8,222	7,719	7,454	7,811	8,084

図18 (1人当たり就業者生産額の推移)

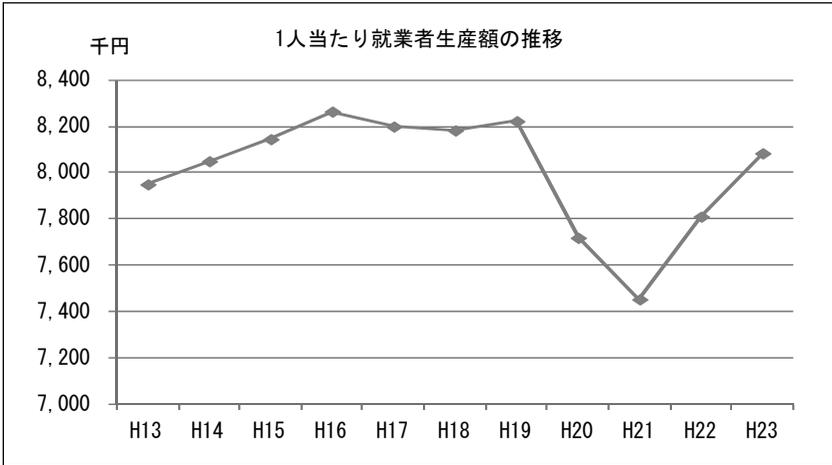
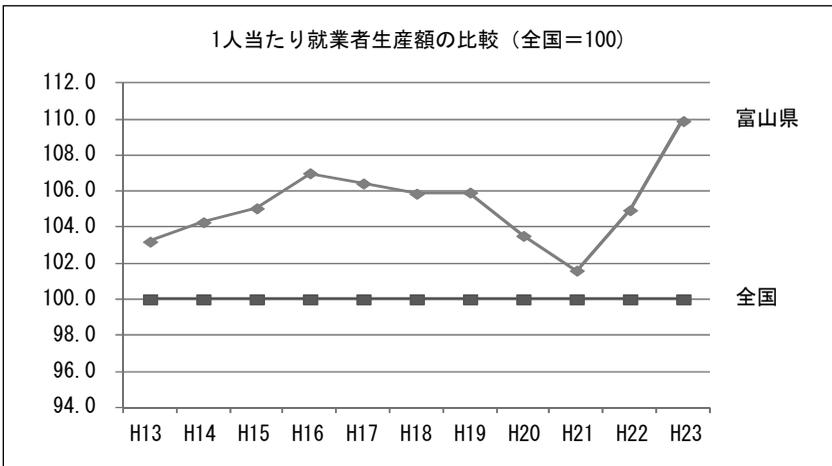


図19 (1人当たり就業者生産額の対全国比較)



1
2
3
4
5
6
7
8
公募論文
参考資料

⑨ 県内就業率

表11 (県内就業率)

(%)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
富山県	53.4	52.9	53.6	52.9	52.9	52.4	52.3	52.9	50.8	50.8	50.5

図20 (県内就業率の推移)

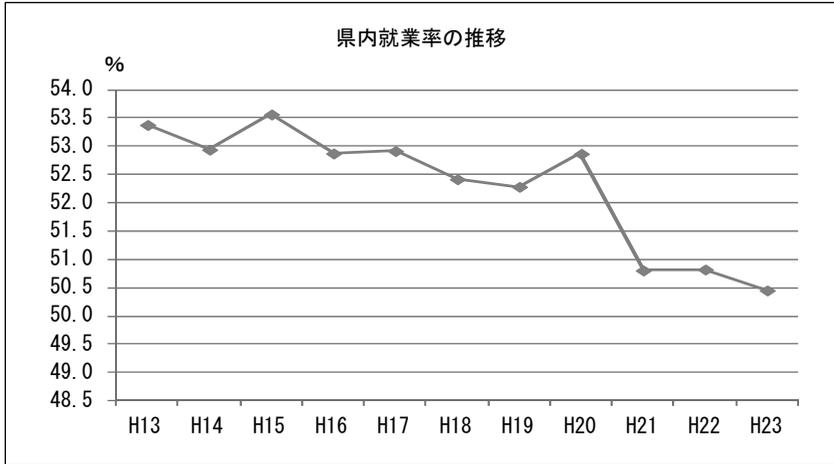
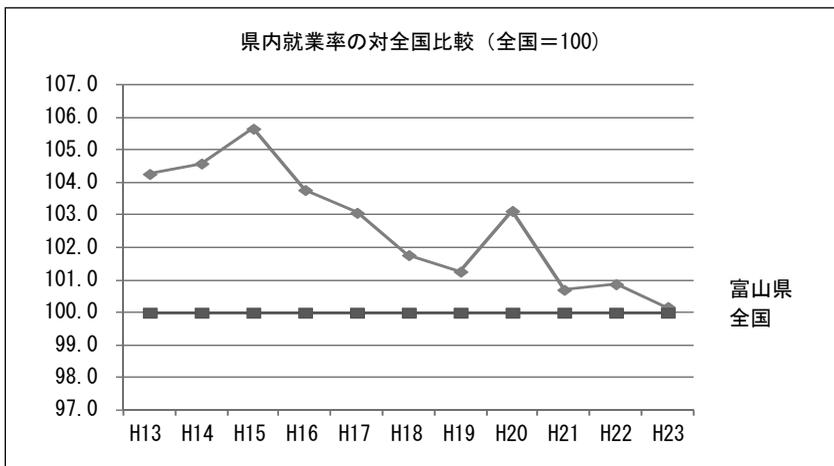


図21 (県内就業率の対全国比較)



⑩ 県民分配率

表12 (県民分配率)

(%)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
富山県	74.0	74.1	76.2	76.3	76.1	76.2	75.8	72.8	73.1	75.0	74.9

図22 (県民分配率の推移)

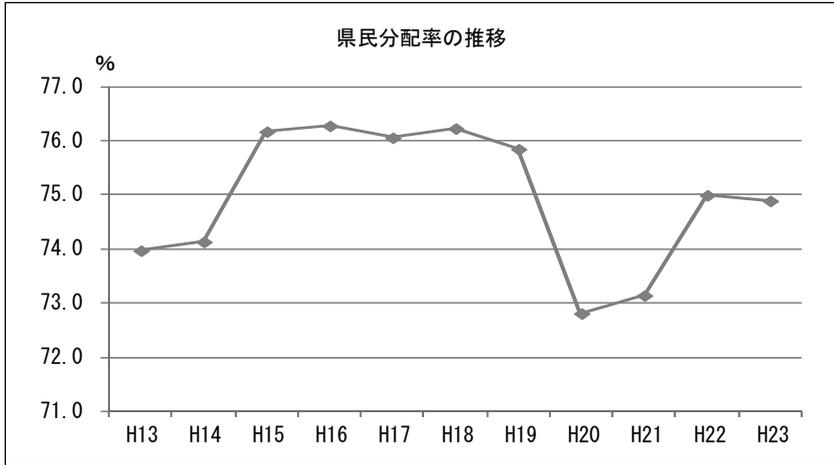
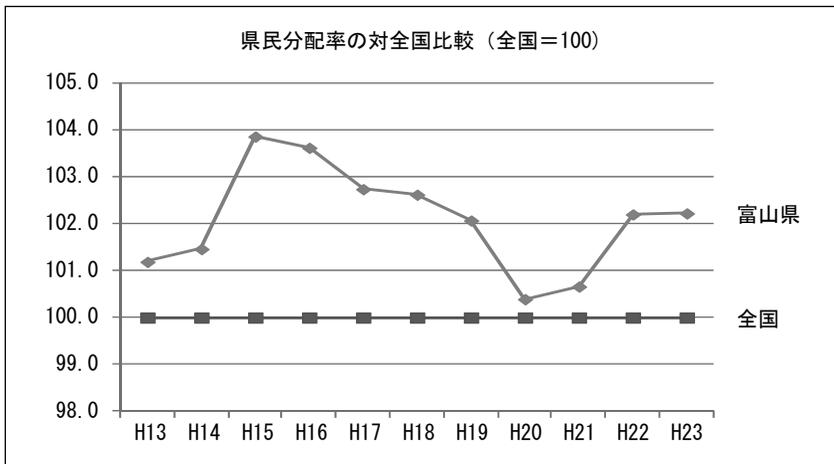


図23 (県民分配比率の対全国比較)



このように、表6（P.83）や図10（P.83）だけでは単に総額の推移としか分析できないものが、1人当たり県民所得を構成する各要素に分解してみるとにより、例えば、本県の1人当たり県民所得の高さは

- ・雇用者報酬は全国平均を下回っているが、企業所得の寄与が大きいこと。
- ・製造業の割合が大きいことからくると思われる労働生産性の高さが寄与していること。

などによることや、一方では

- ・県内就業率が1人当たり県民所得の押し下げ要因となっていること。
- などが見えてくるなど、いろいろな観点からの分析が可能となります。

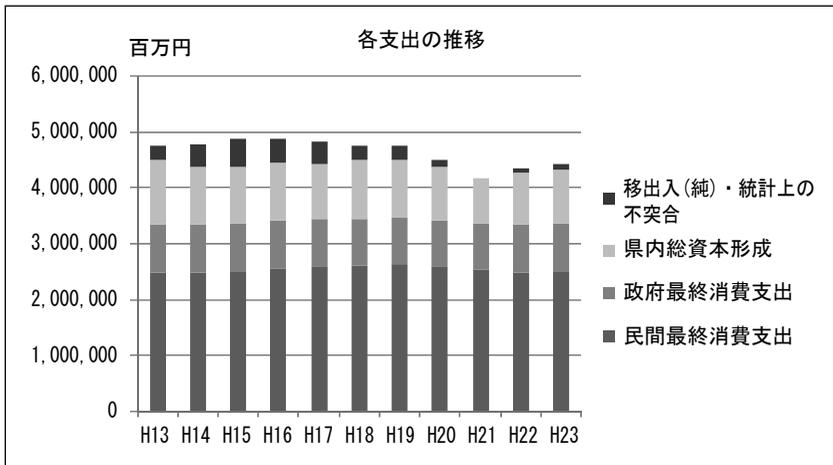
4. 「支出系列」から読み取る経済指標

表13（P.103～104）が本県の支出系列です。この支出系列からは地域内で分配された付加価値がどのような割合で消費や投資に充てられたかや、そのそれぞれの消費や投資の内訳などを読み取ることができます。

① 支出の構造

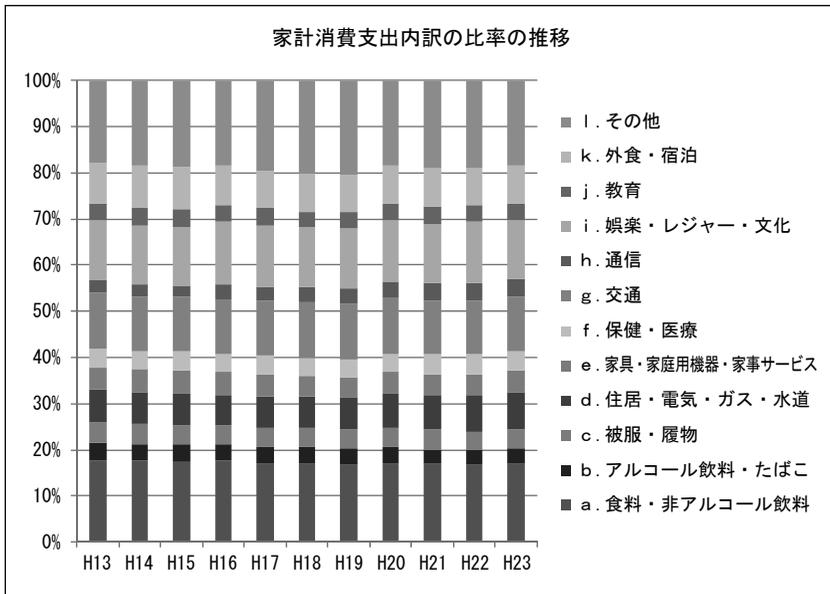
消費や投資に充てられた額を支出系列のデータを用いて推移表として表示したものが図24です。

図24（各支出の推移）



また、この支出のうち大きな割合をしめる民間最終消費支出のなかの家計最終消費支出について、その支出内訳の割合を抜き出したものが図25です。（なお、この図では、県民経済計算特有の帰属計算による帰属家賃分を除いて作成しています。）

図25（家計消費支出内訳の比率の推移）



これらの分析資料からは、地域の支出構造とその推移状況を知る手掛かりを得ることができます。

② 他地域との経済交流の状況

この「支出系列」からは地域内で生産された財、サービスがどのくらい他地域（国外を含む。）へ移出されているのか、また他地域で生産された財、サービスがどのくらいこの地域に移入されているのかを読み取ることができます。表13（P.103～104）の「4. 財貨・サービスの移出入（純）・統計上の不突合」がそれです。

このうち、「FISIM移出入（純）」は金融サービス生産額に関する県民経済計算上の特殊な概念であり、また、「統計上の不突合」は「三面等価の原則」（マクロ経済学の大原則です。）により、本来は「生産系列」と「支出系列」

は同額とならなければならないのですが、用いている推計方法の違いなどの理由により一致しないためこの支出系列で額を調整して一致させているものです。この特殊な2つの項目を除いて地域の財、サービスの移出入の状況を取り出したのが表14です。

表14 (財貨・サービスの移出入)

(百万円)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18
(1)財貨・サービスの移出(FISIMを除く)	3,147,432	3,197,826	3,318,447	3,426,304	3,647,766	3,743,650
(2)財貨・サービスの移入(FISIMを除く)	3,012,228	2,971,043	2,984,594	3,056,745	3,268,896	3,359,217
差し引き純移出(1)-(2)	135,204	226,783	333,853	369,559	378,870	384,433
	H19	H20	H21	H22	H23	
(1)財貨・サービスの移出(FISIMを除く)	3,825,128	3,441,763	2,911,467	3,194,047	3,269,217	
(2)財貨・サービスの移入(FISIMを除く)	3,388,148	3,245,088	2,882,949	3,060,855	3,114,839	
差し引き純移出(1)-(2)	436,980	196,675	28,518	133,192	154,378	

この表からは、財、サービスが移出超過になっているのか、移入超過なのか、またその規模は、といった他地域との経済的な交流の状況を読み取ることができます。

本県の場合は製造業の比率が高いことから、主に工業製品の県外（海外）移出が移出超過の原因だと考えられます。そして、ここでも平成20年のリーマンショックによる落ち込みが顕著です。また、近年は回復してはいますが、かつての規模には達していません。これは、まだ生産の回復が十分ではないのか、あるいは、生産工場の海外移転等で県内の経済構造自体が変化してきているのか、他の経済統計などとの複眼的な分析が必要なところです。

③ 貯蓄率

この家計の支出面に関連してですが、「県民経済計算の家計貯蓄率と家計調査の家計貯蓄率はなぜこんなにちがうのか？」との問い合わせを受けることがあります。

県民経済計算では「制度部門別所得支出勘定」の「⑤家計」の中で家計の貯蓄率を計算しています。（県HPからご覧になれます。）一方、毎年、総務省が実施している家計調査においても「平均貯蓄率」が公表されており、一般にはこの家計調査の平均貯蓄率が使用されることが多いようです。確かにこの両者には毎年大きな乖離が生じています。

表15がその比較表です。

表15 (貯蓄率の比較)

(%)

	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
県民経済計算「家計の貯蓄率」	10.2	10.1	11.3	7.7	8.0	7.9	6.5	6.8	5.2	8.5	7.8
家計調査「平均貯蓄率」	29.9	24.0	29.8	25.7	24.5	31.0	20.2	18.1	23.0	25.4	31.9

これは、両者の推計方法が大きく異なることが原因であり、家計調査の平均貯蓄率が、例えば本県では、県庁所在地である富山市の、2人以上世帯でかつ勤労世帯の中から抽出した調査であるのに対し、県民経済計算では、幼児からお年寄りまでのすべての県民を、あたかも一つの世帯であるかのように仮定して貯蓄率を計算していることや、県民経済計算には先にも触れた特有の帰属計算により、実際には経済取引はなされてはいないもの（帰属家賃など）が含まれていることによるものです。

家計調査の平均貯蓄率は、今まさに活発に経済活動を行っている家計を代表して取り出した、いわば「動的な家計貯蓄率」といえるものであり、一方、県民経済計算の家計貯蓄率は、帰属計算分などの様々な収入支出を統計的に調整した後の、県全体の「静的な（又は事後的な）家計貯蓄率」といえるのではないかと私は理解しています。

5. おわりに

県民経済計算は、その地域の生産、分配、支出を循環する経済サイクルとしてとらえた総合経済統計であり、そこで推計されているデータを組み合わせることで地域のさまざまな経済指標が導き出せることを、本県の県民経済計算を用いてその一端ですがご紹介してまいりました。

このように、県民経済計算からは実に多様な経済指標が取り出せる大変有意義な統計ではありますが、また一方では経済分析に使用するにあたっての使いづらさも指摘されています。

まずは県民経済計算の公表の遅さです。

国民経済計算は推計対象年度の翌年12月ごろには作成が完了し公表されますが、各県の県民経済計算は推計対象年度から1年半程度を経てから公表がなされます。これは国民経済計算では、年度（又は歴年）終了後に順次完成する統計資料をすぐに使用して推計作業に取り掛かることができるのに対し、県民経済計算では、全国値としてこの国民経済計算の推計結果も使用することから、

推計作業開始が国民経済計算公表後から、ほぼ1年遅れとなっているのが主な原因です。県レベルでは独自に入手できる経済統計が非常に限られているためとはいえ、やはり公表が遅すぎる感は否めず、県民経済計算を作成する側としては少しでも早期の公表に努めなければならないと感じています。

もう一つの点は、統計の地域的な推計範囲の問題です。

県民経済計算の名の示す通り、この統計は都道府県内をその推計対象としています。しかしながら、経済活動に県域は関係ありません。県境や市町村境界にとらわれることなく自由に活動する経済活動を相手とした、きめ細やかな経済政策に役立つ経済指標としては、例えば市町村レベルでは、〇〇駅前商店街エリア、〇〇ショッピングモール周辺エリア、産業道路〇〇号線沿線エリアといった細かな経済圏を捉えたいわば「極地域経済計算」といったものが必要とされていると感じています。「市町村民経済計算」も作成はされていますが、現在の多くの市町村民経済計算は県民経済計算の推計結果をベースに推計されており、必ずしも市町村ごとの経済特性が十全には反映されていないことや、市町村毎ではまだエリアが広すぎてミクロの経済指標としては使いづらいのではないかと思います。

現在の推計方法ではこの「極地域経済計算」といったものの作成は難しいのが現実ですが、次第に環境は整ってきているように感じています。例えば平成24年からは我が国の経済活動を網羅的に調査する「経済センサス」が実施されています。この調査票を利用し、例えばそこに記載されている郵便番号により任意のエリアで集計した経済統計を作成し、それを手掛かりにしてある商店街エリア、ショッピングモールエリアでの付加価値生産とその分配、支出が把握できる「〇〇町商店街経済計算」のようなものが作成できるのではないかと想像しています。そして、例えば市町村ではそれを用いて地域の住民によりビビッドでピンポイントな産業振興策や都市計画を作成する、という時代が来るかもしれません。実現はなかなか難しいとは思いますが、「ビッグデータ」の時代です。意外とそう遠くない将来には実現しているかもしれません。

2 主要系列表

(1)経済活動別県内総生産(名目)

(実数)

(単位:百万円)

(実数)

経済活動の種類	13年度	14年度	15年度	16年度
1. 産業	4,207,679	4,224,492	4,332,135	4,337,768
(1) 農林水産業	54,833	54,098	56,252	58,924
① 農業	44,783	43,369	46,829	49,144
② 林業	1,535	1,538	1,533	1,542
③ 水産業	8,515	9,191	7,890	8,237
(2) 鉱業	13,021	8,074	7,359	7,706
(3) 製造業	1,282,932	1,320,572	1,408,419	1,428,337
① 食料品	64,827	70,980	64,101	62,373
② 繊維	24,013	21,165	20,279	22,270
③ ハルブ・紙	68,501	62,639	66,484	64,846
④ 化学	224,873	216,445	257,024	263,282
⑤ 石油・石炭製品	20,043	13,158	11,834	13,707
⑥ 窯業・土石製品	36,677	32,181	29,997	30,027
⑦ 鉄鋼	31,462	31,338	37,250	44,450
⑧ 非鉄金属	39,322	42,269	38,085	35,880
⑨ 金属製品	234,804	237,126	240,004	211,777
⑩ 一般機械	118,363	125,304	125,507	138,916
⑪ 電気機械	214,103	258,335	290,413	289,854
⑫ 輸送用機械	41,299	42,945	42,019	39,835
⑬ 精密機械	1,551	1,937	1,738	2,203
⑭ その他の製造業	163,095	164,749	183,684	208,917
(4) 建設業	347,727	316,589	302,192	293,062
(5) 電気・ガス・水道業	156,914	165,442	167,910	173,807
① 電気業	121,457	128,602	131,443	137,805
② ガス・水道・熱供給業	35,458	36,840	36,468	36,003
(6) 卸売・小売業	551,427	531,666	536,341	521,447
① 卸売業	257,160	242,972	261,032	256,836
② 小売業	294,267	288,695	275,309	264,611
(7) 金融・保険業	217,347	233,961	238,817	234,130
(8) 不動産業	566,065	565,589	575,323	578,281
① 住宅賃貸業	528,748	531,558	544,536	550,982
② その他の不動産業	37,318	34,032	30,787	27,300
(9) 運輸・通信業	246,229	259,437	258,616	262,276
① 運輸業	169,427	182,813	184,347	189,861
② 通信業	76,802	76,623	74,269	72,415
(10) サービス業	771,183	769,063	780,904	779,977
① 公共サービス業	209,340	208,400	214,444	218,673
② 対事業所サービス業	300,420	300,940	305,968	309,855
③ 対個人サービス業	261,423	259,722	260,492	251,270
2 政府サービス生産者	468,992	458,294	452,137	449,429
(1) 電気・ガス・水道業	33,968	34,180	34,031	34,251
(2) サービス業	148,348	144,004	140,738	142,827
(3) 公務	286,676	280,109	277,368	272,351
3 対家計民間非営利サービス生産者	66,541	68,672	68,267	68,274
(1) サービス業	66,541	68,672	68,267	68,274
4 小計(1+2+3)	4,743,212	4,751,457	4,852,538	4,855,471
5 輸入品に課される税・関税	37,885	37,184	39,757	41,619
6 (控除)総資本形成に係る消費税	26,641	22,467	23,363	26,940
7 県内総生産(4+5-6)	4,754,456	4,766,174	4,868,932	4,870,150
(参考)第一次産業	54,833	54,098	56,252	58,924
第二次産業	1,643,680	1,645,235	1,717,970	1,729,105
第三次産業	3,044,698	3,052,124	3,078,315	3,067,441

経済活動の種類
1 産業
(1) 農林水産業
① 農業
② 林業
③ 水産業
(2) 鉱業
(3) 製造業
① 食料品
② 繊維
③ ハルブ・紙
④ 化学
⑤ 石油・石炭製品
⑥ 窯業・土石製品
⑦ 鉄鋼
⑧ 非鉄金属
⑨ 金属製品
⑩ 一般機械
⑪ 電気機械
⑫ 輸送用機械
⑬ 精密機械
⑭ その他の製造業
(4) 建設業
(5) 電気・ガス・水道業
① 電気業
② ガス・水道・熱供給業
(6) 卸売・小売業
① 卸売業
② 小売業
(7) 金融・保険業
(8) 不動産業
① 住宅賃貸業
② その他の不動産業
(9) 運輸業
(10) 情報通信業
① 通信業
② 放送業
③ 情報サービス業
(11) サービス業
① 公共サービス業
② 対事業所サービス業
③ 対個人サービス業
2 政府サービス生産者
(1) 電気・ガス・水道業
(2) サービス業
(3) 公務
3 対家計民間非営利サービス生産者
(1) サービス業
4 小計(1+2+3)
5 輸入品に課される税・関税
6 (控除)総資本形成に係る消費税
7 県内総生産(4+5-6)
(参考)第一次産業
第二次産業
第三次産業

6 県民経済計算から読み取る地域の経済指標

表 1

(単位: 百万円)

活動の種類	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
	4,288,833	4,221,948	4,212,208	3,963,571	3,641,044	3,829,409	3,912,469
	54,529	54,594	47,490	53,442	50,419	50,026	49,731
	45,306	45,982	38,356	44,158	40,940	42,057	42,004
	1,620	1,671	1,781	1,732	1,724	1,604	1,631
	7,603	6,941	7,352	7,552	7,755	6,365	6,096
	8,936	6,864	8,350	6,548	4,314	5,422	7,339
	1,404,877	1,317,712	1,335,385	1,168,752	881,661	1,088,268	1,124,031
	53,472	54,679	55,119	56,148	55,230	54,141	37,027
	19,695	16,268	17,089	11,785	13,839	14,494	9,202
	59,959	53,993	51,568	42,226	41,800	40,733	30,057
	299,792	269,286	254,497	250,740	155,454	199,215	203,251
品	14,906	13,899	7,118	28,105	1,191	1,387	1,640
品	27,293	27,981	33,592	25,080	24,772	26,096	28,289
	50,193	32,162	57,398	55,430	64,706	52,587	63,343
	39,444	44,536	71,666	78,731	30,328	51,695	67,199
	199,671	191,472	181,420	117,539	108,798	109,913	120,332
	159,337	168,883	170,568	118,257	64,176	140,081	179,376
	246,495	220,008	215,402	176,240	134,481	190,237	184,234
	41,123	38,978	40,933	39,278	33,805	34,586	38,398
	1,706	1,828	1,828	3,146	2,829	2,433	2,341
産業	191,792	183,739	177,187	166,048	150,252	170,670	159,340
	278,511	289,745	258,113	270,820	283,805	289,979	291,990
業	163,245	163,708	163,084	141,860	141,115	145,996	163,743
	125,696	127,000	123,033	101,158	99,722	104,558	120,688
供給業	37,549	38,707	40,051	40,702	41,393	41,438	43,057
	519,146	492,647	480,856	471,921	464,776	465,564	496,648
	258,455	237,687	223,915	213,581	192,447	194,580	208,148
	260,691	254,960	256,941	258,340	272,329	270,984	288,500
	232,802	229,277	226,438	178,162	180,839	176,977	175,425
	587,619	600,345	608,937	619,844	632,431	631,823	640,267
	561,466	575,714	583,945	594,606	606,271	604,746	612,122
産業	26,152	24,630	24,992	25,238	26,160	27,077	28,145
	182,258	192,302	205,635	187,691	168,681	162,387	165,988
	135,399	136,415	135,021	132,216	128,913	130,193	133,234
	67,382	64,855	62,897	62,038	61,440	63,066	63,857
	11,368	11,664	11,642	11,300	11,221	11,593	12,034
・映像文字情報制作業	56,648	59,896	60,482	58,878	56,253	55,533	57,343
	721,511	736,338	742,900	732,313	704,089	682,773	664,073
業	220,329	218,151	226,241	223,171	234,472	242,859	241,153
ビス業	270,704	287,724	284,746	276,977	241,677	221,834	210,643
ビス業	230,478	230,463	231,912	232,165	227,940	218,081	212,277
音	444,719	445,764	448,067	438,279	424,006	417,004	420,761
道業	33,939	34,156	33,852	33,377	31,891	31,243	31,394
	138,082	135,397	136,779	132,866	128,479	125,776	126,936
	272,698	276,211	277,436	272,036	263,636	259,984	262,431
サービス生産者	67,835	70,917	73,989	71,802	71,192	74,834	78,612
	67,835	70,917	73,989	71,802	71,192	74,834	78,612
	4,801,386	4,738,629	4,734,264	4,473,652	4,136,242	4,321,247	4,411,842
税・関税	45,746	50,921	53,067	53,547	38,661	43,742	52,283
に係る消費税	23,342	26,310	29,393	26,222	18,409	24,982	27,603
(一6)	4,823,791	4,763,240	4,757,938	4,500,977	4,156,494	4,340,007	4,436,522
	54,529	54,594	47,490	53,442	50,419	50,026	49,731
	1,692,324	1,614,321	1,601,848	1,446,120	1,169,780	1,383,669	1,423,360
	3,054,534	3,069,713	3,084,927	2,974,088	2,916,042	2,887,551	2,938,751

1

2

3

4

5

6

7

8

公募論文

参考資料

(2)経済活動別県内総生産(実質:連鎖方式)

(実数) (平成17年暦年連鎖価格)

(単位:百万円)

(実数) (平成17年暦年)

経済活動の種類	13年度	14年度	15年度	16年度
1. 産業	3,930,544	4,030,521	4,191,650	4,256,981
(1) 農林水産業	53,272	55,151	51,959	55,413
① 農業	44,640	45,298	43,404	46,162
② 林業	1,140	1,072	1,103	1,393
③ 水産業	7,618	8,840	7,530	7,874
(2) 鉱業	11,427	7,521	7,137	7,420
(3) 製造業	1,124,901	1,200,653	1,330,409	1,381,963
① 食料品	61,488	66,918	62,046	61,476
② 繊維	21,243	19,687	19,791	21,915
③ パルプ・紙	65,858	61,198	63,453	61,888
④ 化学	231,641	229,012	271,328	269,958
⑤ 石油・石炭製品	21,418	11,350	9,609	9,987
⑥ 窯業・土石製品	32,621	29,733	28,323	29,215
⑦ 鉄鋼	41,270	40,753	45,764	47,646
⑧ 非鉄金属	22,749	26,611	26,008	27,148
⑨ 金属製品	223,100	228,373	233,749	208,296
⑩ 一般機械	104,894	112,961	117,288	136,263
⑪ 電気機械	136,386	185,257	238,693	261,675
⑫ 輸送用機械	38,451	39,778	38,824	38,882
⑬ 精密機械	1,545	1,885	1,714	2,276
⑭ その他の製造業	154,997	157,918	179,418	207,303
(4) 建設業	345,464	318,987	301,634	291,935
(5) 電気・ガス・水道業	127,491	142,593	146,722	158,371
① 電気業	94,134	107,926	112,456	123,787
② ガス・水道・熱供給業	34,216	34,980	34,404	34,487
(6) 卸売・小売業	544,099	537,815	545,419	525,656
① 卸売業	261,696	252,910	271,464	261,112
② 小売業	281,942	284,113	273,968	264,534
(7) 金融・保険業	242,532	240,872	237,563	232,669
(8) 不動産業	53,876	54,476	564,096	574,205
① 住宅賃貸業	504,158	516,221	534,941	547,439
② その他の不動産業	33,207	30,940	29,025	26,751
(9) 運輸・通信業	235,906	252,501	252,136	259,140
① 運輸業	164,155	178,886	179,994	187,783
② 通信業	71,598	73,572	72,125	71,354
(10) サービス業	728,188	739,180	759,409	771,231
① 公共サービス業	202,308	202,916	207,678	218,818
② 対事業所サービス業	267,210	277,813	292,453	302,454
③ 対個人サービス業	260,570	259,663	259,961	250,172
2. 政府サービス生産者	451,125	447,172	450,967	449,272
(1) 電気・ガス・水道業	33,370	34,373	34,522	34,564
(2) サービス業	141,455	138,654	139,430	142,180
(3) 公務	276,299	274,154	277,027	272,516
3. 対家計民間非営利サービス生産者	62,451	66,283	67,324	68,096
(1) サービス業	62,451	66,283	67,324	68,096
4. 小計	4,443,111	4,543,340	4,709,576	4,774,218
5. 輸入品に課される税・関税	43,430	42,674	45,679	45,210
6. (控除)総資本形成に係る消費税	23,746	20,544	21,637	24,369
7. 県内総生産	4,462,285	4,565,461	4,733,353	4,794,838
8. 開差(7-1-2-3-5+6)	-1,519	-645	-630	-352
(参考)第一次産業	53,272	55,151	51,959	55,413
第二次産業	1,472,509	1,522,043	1,637,757	1,680,802
第三次産業	2,922,594	2,970,370	3,020,881	3,038,264

経済活
1. 産業
(1) 農林水産業
① 農業
② 林業
③ 水産業
(2) 鉱業
(3) 製造業
① 食料品
② 繊維
③ パルプ・紙
④ 化学
⑤ 石油・石炭製品
⑥ 窯業・土石製品
⑦ 鉄鋼
⑧ 非鉄金属
⑨ 金属製品
⑩ 一般機械
⑪ 電気機械
⑫ 輸送用機械
⑬ 精密機械
⑭ その他の製造業
(4) 建設業
(5) 電気・ガス・水道業
① 電気業
② ガス・水道・熱供
(6) 卸売・小売業
① 卸売業
② 小売業
(7) 金融・保険業
(8) 不動産業
① 住宅賃貸業
② その他の不動産
(9) 運輸業
(10) 情報通信業
① 通信業
② 放送業
③ 情報サービス・明
(11) サービス業
① 公共サービス業
② 対事業所サービ
③ 対個人サービス
2. 政府サービス生産者
(1) 電気・ガス・水道業
(2) サービス業
(3) 公務
3. 対家計民間非営利サ
(1) サービス業
4. 小計
5. 輸入品に課される税
6. (控除)総資本形成
7. 県内総生産
8. 開差(7-1-2-3-5+
(参考)第一次産業
第二次産業
第三次産業

6 県民経済計算から読み取る地域の経済指標

(単位:百万円)							
動の種類	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
	4,281,225	4,285,513	4,311,192	4,145,264	3,762,788	4,055,168	4,226,396
	55,449	54,913	51,429	61,942	55,992	54,061	55,346
	46,142	46,361	42,042	51,609	46,613	46,278	48,209
	1,679	1,457	1,632	1,649	1,491	1,400	1,606
	7,628	7,098	7,731	8,743	7,940	6,568	5,740
	8,890	6,791	7,497	5,693	2,070	2,640	3,648
	1,399,933	1,360,891	1,403,881	1,305,086	929,258	1,225,063	1,325,232
	54,235	57,078	58,910	56,137	50,811	51,141	35,509
	19,529	15,978	17,087	11,966	13,238	14,600	8,832
	60,263	56,370	53,854	41,705	36,205	37,580	29,037
	297,925	266,084	243,699	250,814	148,900	195,801	198,394
	15,253	18,617	12,640	60,714	2,358	2,457	2,998
	27,114	28,680	35,138	27,828	21,469	24,509	29,337
	49,565	34,281	60,222	48,912	68,566	54,516	63,248
	38,281	45,780	64,921	92,441	13,141	26,226	35,544
	198,651	195,744	186,571	124,423	104,185	111,805	128,413
	158,738	172,943	177,998	135,878	65,826	151,349	205,773
	245,833	242,284	266,022	247,858	202,380	333,547	362,568
	40,779	38,892	42,015	44,351	36,009	38,217	44,596
	1,694	1,953	2,046	3,698	2,963	2,691	2,730
	192,072	186,326	184,577	174,170	146,275	173,056	169,593
	277,561	286,713	250,933	257,736	276,875	282,364	288,687
	161,860	170,195	168,369	148,162	146,672	150,883	169,628
	124,709	131,699	128,860	109,789	107,467	112,914	131,610
	37,151	38,497	39,452	38,109	38,776	37,836	38,590
	519,146	488,625	472,926	455,138	462,469	466,051	495,042
	258,455	232,937	213,999	197,862	187,357	189,904	199,028
	260,691	255,688	259,194	257,982	276,897	277,896	298,009
	232,802	236,307	240,874	197,111	208,764	208,989	210,439
	587,731	603,523	616,301	631,438	645,327	648,975	664,595
	561,466	578,844	591,859	607,598	620,856	622,390	635,362
	26,265	24,669	24,435	23,875	24,499	26,444	28,987
	182,209	194,348	205,653	197,444	167,643	164,503	170,107
	136,082	141,353	142,070	142,328	141,055	144,878	150,556
	68,274	70,026	70,774	71,698	71,318	76,022	78,745
	11,368	11,487	11,476	11,581	12,644	12,808	12,960
	56,440	59,824	59,834	59,159	57,260	56,542	59,297
	719,562	741,866	753,115	741,928	700,611	686,116	674,853
	217,247	221,002	229,485	223,628	225,713	230,686	228,860
	271,808	290,592	291,696	284,120	249,677	234,623	225,608
	230,507	230,356	232,054	234,189	224,822	219,731	218,965
	444,274	447,349	448,600	439,294	437,535	435,028	440,680
	33,905	33,884	33,096	31,886	31,363	30,941	30,970
	137,944	136,531	138,472	135,941	135,429	134,010	136,182
	272,425	276,934	277,050	271,500	270,796	270,122	273,604
	67,903	70,976	74,276	72,743	74,771	79,540	84,376
	67,903	70,976	74,276	72,743	74,771	79,540	84,376
	4,793,403	4,803,828	4,834,080	4,657,494	4,277,011	4,571,743	4,753,356
	44,072	45,197	44,089	43,737	38,176	41,613	45,807
	23,358	26,340	27,423	24,613	18,108	25,557	28,105
	4,814,116	4,822,731	4,850,585	4,676,916	4,297,293	4,587,749	4,771,237
	0	36	-149	491	2,131	1,957	2,083
	55,449	54,913	51,429	61,942	55,992	54,061	55,346
	1,686,384	1,654,390	1,660,725	1,568,469	1,220,717	1,520,705	1,627,911
	3,051,570	3,094,605	3,121,948	3,027,162	2,986,748	2,986,030	3,061,445

1
2
3
4
5
6
7
8
公募論文
参考資料

(4) 県民所得(分配)

(実数)

	13年度	14年度	15年度	16年度
1. 雇用者報酬	2,408,587	2,350,708	2,342,411	2,291,702
(1) 賃金・俸給	2,035,413	1,981,076	1,996,023	1,956,556
(2) 雇主の社会負担	373,174	369,632	346,388	335,146
a. 雇主の現実社会負担	296,363	289,533	278,871	273,417
b. 雇主の帰属社会負担	76,811	80,099	67,516	61,729
2. 財産所得(非企業部門)	164,024	149,462	150,498	157,660
a. 受取	330,534	301,568	290,891	292,968
b. 支払	166,510	152,106	140,393	135,307
(1) 一般政府	-31,030	-25,993	-20,267	-14,751
a. 受取	79,914	67,891	62,758	64,895
b. 支払	110,944	93,884	83,025	79,646
(2) 家計	192,810	173,419	168,677	170,173
① 利子	25,226	8,478	10,884	6,121
a. 受取	79,713	65,967	67,702	61,315
b. 支払	54,487	57,489	56,818	55,193
② 配当(受取)	26,844	34,561	37,280	42,928
③ 保険契約者に帰属する財産所得	119,234	108,712	98,537	99,829
④ 賃貸料(受取)	21,506	21,668	21,976	21,295
(3) 対家計民間非営利団体	2,244	2,036	2,088	2,238
a. 受取	3,323	2,769	2,638	2,706
b. 支払	1,079	733	550	468
3. 企業所得(法人企業の分配所得受払後)	944,431	1,033,230	1,215,710	1,265,431
(1) 民間法人企業	483,197	554,323	704,683	750,104
a. 非金融法人企業	442,523	461,603	599,802	657,252
b. 金融機関	40,674	92,720	104,881	92,852
(2) 公的企業	18,245	21,491	15,504	19,857
a. 非金融法人企業	1,443	9,367	6,438	9,091
b. 金融機関	16,802	12,124	9,066	10,765
(3) 個人企業	442,989	457,416	495,523	495,471
a. 農林水産業	9,807	10,058	15,001	15,722
b. その他の産業(非農林水産・非金融)	127,991	131,463	151,008	144,821
c. 持ち家	305,191	315,896	329,514	334,928
4. 県民所得(要素費用表示)(1+2+3)	3,517,042	3,533,400	3,708,619	3,714,793
5. 生産・輸入品に課される税(控除)補助金	308,549	312,113	309,594	322,066
6. 県民所得(市場価格表示)(4+5)	3,825,591	3,845,513	4,018,213	4,036,859
7. その他の経常移転(純)	444,544	514,925	495,002	469,188
(1) 非金融法人企業および金融機関	-45,679	-38,974	-59,192	-76,005
(2) 一般政府	797,075	776,708	748,771	726,778
(3) 家計(個人企業を含む)	-357,114	-271,838	-246,531	-231,961
(4) 対家計民間非営利団体	50,262	49,029	51,954	50,376
8. 県民可処分所得(6+7)	4,270,135	4,360,438	4,513,214	4,506,047
(1) 非金融法人企業および金融機関	455,763	536,841	660,994	693,955
(2) 一般政府	1,074,594	1,062,827	1,038,098	1,034,992
(3) 家計(個人企業を含む)	2,687,272	2,709,705	2,760,080	2,725,386
(4) 対家計民間非営利団体	52,506	51,065	54,042	52,614
(参考) 県民総所得(市場価格)	4,802,126	4,782,938	4,925,477	4,938,074
家計の受取利子(FISIM調整前)	74,678	61,297	62,523	55,538
家計の支払利子(FISIM調整前)	123,043	120,973	113,871	108,187

(注) 県民総所得(市場価格) = 県民所得(要素費用表示) + 固定資本減耗 + 生産・輸入品に課される税(控除)補助金

表5

実数 (百万円)						
17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
2,290,779	2,274,095	2,264,700	2,256,840	2,068,990	2,080,745	2,093,351
1,950,583	1,925,100	1,912,229	1,913,123	1,737,360	1,736,921	1,738,129
340,197	348,995	352,471	343,717	331,629	343,824	355,222
276,013	282,386	281,801	280,943	267,415	279,752	289,393
64,184	66,609	70,670	62,774	64,214	64,072	65,829
216,771	254,571	259,557	205,536	195,258	206,763	211,676
346,511	389,380	396,004	335,321	314,282	320,543	322,201
129,741	134,809	136,447	129,784	119,024	113,781	110,525
915	2,816	-3,350	-20,055	-24,848	-31,948	-34,480
74,433	82,151	81,340	64,451	56,979	52,402	50,924
73,518	79,335	84,690	84,506	81,827	84,350	85,404
213,372	248,694	259,494	222,367	216,491	235,150	242,717
25,639	49,313	73,778	64,684	65,532	87,320	93,656
81,356	104,109	124,709	108,983	102,042	116,217	118,424
55,718	54,796	50,931	44,298	36,510	28,898	24,768
60,749	68,787	60,319	49,574	42,836	38,366	37,311
107,231	111,891	107,487	90,191	91,460	91,697	92,123
19,753	18,703	17,910	17,918	16,663	17,767	19,627
2,484	3,061	3,413	3,224	3,615	3,561	3,439
2,989	3,739	4,239	4,204	4,302	4,094	3,792
505	678	826	980	687	533	353
1,161,250	1,102,235	1,084,504	814,859	775,990	967,248	1,017,540
646,524	589,646	594,860	344,374	308,899	494,417	555,842
554,660	506,200	537,390	335,720	259,350	459,208	514,176
91,863	83,446	57,470	8,654	49,550	35,209	41,667
29,405	20,646	12,608	10,367	5,114	5,037	8,130
15,225	8,618	4,591	4,984	2,668	2,563	5,868
14,179	12,028	8,017	5,383	2,445	2,475	2,262
485,321	491,943	477,036	460,118	461,977	467,793	453,568
13,294	15,233	11,071	10,012	6,207	10,099	7,570
133,435	130,686	118,688	101,609	90,757	94,371	81,915
338,592	346,024	347,278	348,497	365,012	363,322	364,083
3,668,800	3,630,901	3,608,761	3,277,235	3,040,238	3,254,756	3,322,567
340,324	338,421	335,301	314,183	287,726	294,369	305,339
4,009,124	3,969,322	3,944,062	3,591,418	3,327,964	3,549,125	3,627,906
438,180	399,820	394,273	494,443	625,587	611,929	610,027
-101,011	-120,783	-124,599	-83,927	-69,840	-82,137	-91,615
719,591	703,239	702,039	726,423	753,953	738,717	762,170
-227,417	-233,501	-229,506	-193,643	-102,582	-97,461	-111,917
47,017	50,865	46,339	45,590	44,056	52,810	51,389
4,447,305	4,369,143	4,338,334	4,085,862	3,953,552	4,161,053	4,237,934
574,918	489,509	482,869	270,814	244,173	417,317	472,357
1,060,830	1,044,476	1,033,990	1,020,551	1,016,832	1,001,138	1,033,029
2,762,056	2,781,232	2,771,723	2,745,683	2,644,876	2,686,227	2,677,720
49,501	53,926	49,752	48,814	47,671	56,371	54,828
4,921,662	4,894,830	4,892,413	4,563,678	4,305,834	4,485,262	4,566,771
72,960	93,066	113,665	100,225	92,459	106,938	108,967
108,536	108,843	107,631	98,697	87,039	77,487	72,762

1

2

3

4

5

6

7

8

公算調文

参考資料

(5) 県内総生産(支出側、名目)

項 目	13年度	14年度	15年度	16年度
	1. 民間最終消費支出	2,484,437	2,496,421	2,507,230
(1) 家計最終消費支出	2,435,627	2,450,413	2,456,354	2,515,500
a. 食料・非アルコール飲料	326,042	325,013	320,839	330,000
b. アルコール飲料・たばこ	68,429	66,498	65,662	67,500
c. 被服・履物	85,457	81,438	78,492	78,000
d. 住居・電気・ガス・水道	721,318	731,833	745,579	751,500
e. 家具・家庭用機器・家事サービス	88,521	89,818	91,993	92,000
f. 保健・医療	76,437	75,315	76,944	75,500
g. 交通	220,563	215,452	214,837	223,000
h. 通信	49,552	48,315	48,220	60,000
i. 娯楽・レジャー・文化	242,501	236,524	230,714	253,000
j. 教育	61,864	69,519	70,712	71,000
k. 外食・宿泊	168,991	169,547	166,505	158,000
l. その他	325,952	341,142	345,857	350,000
(再掲) 家計最終消費支出(除く持ち家の帰属家賃)	1,843,592	1,846,058	1,835,441	1,889,000
持ち家の帰属家賃	592,035	604,355	620,913	625,500
(2) 対家計民間非営利団体最終消費支出	48,810	46,008	50,876	48,000
2. 政府最終消費支出	845,297	849,916	848,096	850,000
(1) 国出先機関	55,114	54,796	55,746	59,000
(2) 県	234,589	235,694	231,259	229,000
(3) 市町村	251,124	253,283	251,673	248,000
(4) 社会保障基金	304,468	306,143	309,418	314,000
(再掲) 家計現実最終消費	2,944,354	2,960,418	2,977,613	3,038,000
政府現実最終消費	385,380	385,918	377,713	375,000
3. 県内総資本形成	1,167,715	1,031,253	1,012,257	1,034,000
(1) 総固定資本形成	1,160,925	1,053,172	1,025,852	1,020,000
a. 民間	775,137	713,648	728,373	762,000
(a) 住宅	171,253	154,489	155,318	162,000
(b) 企業設備	603,884	559,160	573,055	600,000
b. 公的	385,788	339,524	297,478	258,000
(a) 住宅	6,564	7,328	5,289	3,000
(b) 企業設備	59,133	51,212	39,128	37,000
(c) 一般政府	320,091	280,984	253,062	216,000
(2) 在庫品増加	6,790	-21,919	-13,595	13,000
a. 民間企業	7,038	-21,880	-13,454	13,000
b. 公的(公的企業・一般政府)	-247	-38	-141	-
4. 財貨・サービスの移出入(純)・統計上の不適合	257,006	388,584	501,349	421,000
(1) 財貨・サービスの移出(FISIMを除く)	3,147,432	3,197,826	3,318,447	3,426,000
(2) (控除) 財貨・サービスの移入(FISIMを除く)	3,012,228	2,971,043	2,984,594	3,056,000
(3) FISIM移出入(純)	-43,958	-44,369	-45,011	-43,000
(4) 統計上の不適合	165,760	206,170	212,508	95,000
5. 県内総生産(支出側)(1+2+3+4)	4,754,456	4,766,174	4,868,932	4,870,000
(参考) 県外からの所得(純)	47,671	16,764	56,545	67,000
県民総所得(市場価格)	4,802,126	4,782,938	4,925,477	4,938,000

表13

実 数 (百万円)							
	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	23年度
342	2,589,264	2,607,482	2,633,224	2,592,779	2,540,301	2,492,439	2,505,618
075	2,541,167	2,560,032	2,585,952	2,547,836	2,493,209	2,443,866	2,453,602
557	326,892	326,623	325,246	323,680	308,929	296,030	303,908
552	67,527	65,555	65,597	65,833	58,779	57,959	56,930
584	78,711	80,245	79,831	79,130	75,933	70,816	74,470
532	767,112	775,548	787,627	800,770	804,425	807,086	815,751
500	88,001	87,495	86,669	87,559	84,630	81,007	84,603
964	75,995	73,781	73,491	74,071	77,825	77,719	76,342
924	225,746	230,195	231,469	230,286	214,595	204,968	210,180
487	60,893	61,728	63,582	64,517	66,899	68,279	68,371
947	253,753	252,040	252,959	252,290	235,476	236,805	223,968
518	69,177	63,026	66,787	66,350	68,805	62,429	64,086
102	154,923	155,504	155,659	154,966	151,297	145,540	145,834
006	372,435	388,292	397,036	348,383	345,616	335,228	329,160
344	1,904,822	1,916,179	1,933,189	1,883,431	1,824,125	1,776,129	1,777,936
231	636,344	643,853	652,763	664,405	669,084	667,736	675,667
267	48,097	47,450	47,272	44,943	47,092	48,573	52,016
332	850,652	837,684	843,221	829,174	838,457	848,896	865,604
163	57,177	57,332	57,371	58,091	56,975	51,517	51,520
128	224,956	222,055	218,253	216,839	211,703	217,915	219,018
123	246,263	239,134	240,966	232,612	228,284	223,947	228,472
419	322,257	319,163	326,632	321,631	341,495	355,517	366,594
236	3,075,409	3,088,729	3,123,442	3,079,163	3,037,766	3,015,712	3,039,076
938	364,508	356,437	353,003	342,790	340,992	325,623	332,146
515	986,270	1,043,882	1,027,407	963,824	802,273	923,745	963,313
347	980,017	1,046,266	1,008,420	940,068	901,265	913,479	920,856
765	726,862	806,529	776,084	696,941	615,504	620,069	636,485
189	146,472	155,089	133,320	132,771	101,898	103,043	112,031
576	580,390	651,440	642,765	564,171	513,606	517,025	524,455
082	253,155	239,737	232,335	243,127	285,761	293,411	284,371
538	3,254	1,933	3,094	1,786	2,305	1,665	1,283
350	35,803	38,044	50,108	53,718	88,031	115,457	112,516
394	214,099	199,760	179,133	187,622	195,425	176,288	170,572
368	6,254	-2,384	18,988	23,756	-98,992	10,265	42,457
308	6,511	-1,510	19,089	23,722	-99,198	7,118	40,284
139	-257	-874	-102	34	206	3,147	2,173
461	397,604	274,191	254,086	115,199	-24,537	74,927	101,987
304	3,647,766	3,743,650	3,825,128	3,441,763	2,911,467	3,194,047	3,269,217
745	3,268,896	3,359,217	3,388,148	3,245,088	2,882,949	3,060,855	3,114,839
414	-46,132	-43,431	-38,814	-26,085	-29,213	-27,573	-29,790
316	64,866	-66,811	-144,080	-55,390	-23,842	-30,692	-22,600
150	4,823,791	4,763,240	4,757,938	4,500,977	4,156,494	4,340,007	4,436,522
923	97,872	131,590	134,475	62,701	149,340	145,255	130,248
074	4,921,662	4,894,830	4,892,413	4,563,678	4,305,834	4,485,262	4,566,771

大都市圏の公共施設更新問題

日本大学経済学部 教授
中川 雅之

〈プロフィール〉 なかがわ まさゆき

1961年秋田市生まれ。1984年京都大学経済学部卒業、経済学博士（大阪大学）。1984年建設省入省後、大阪大学社会経済研究所助教授、国土交通省都市開発融資推進官などを経て、2004年から現職。専門分野は都市経済学。不動産流通活性化フォーラム（座長）、国土審議会不動産鑑定評価部会臨時委員などを務めている。2003年日経・経済図書文化賞、NIRA大来政策研究賞（「都市住宅政策の経済分析」）を受賞。

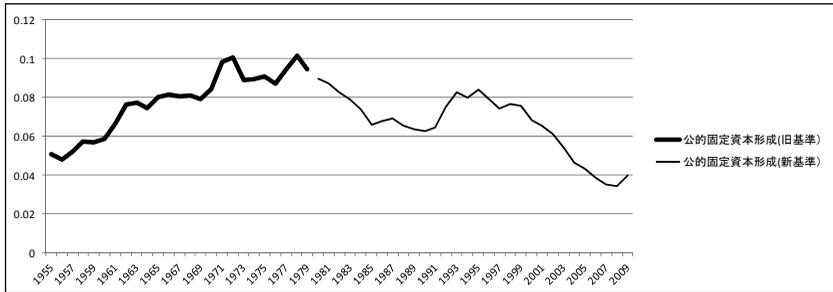
1 公共施設をめぐる背景

最近インフラの老朽化問題が大きく取り上げられるようになってきた。本稿では、このインフラの老朽化問題の背景を明らかにするとともに、特に東京圏、大阪圏という大都市圏を念頭に置いて、それを解決する手段として、メガイベント戦略、PREという異なる二つの手法を紹介するとともに、その可否について議論を行う。

図1では、公的資本形成のGDPに占める比率の推移を描いている。ここからうかがわれるのは、i) 1960～1970年代の高度成長期に集中的なインフラ整備が進んだこと、ii) バブル崩壊後の景気対策のために積極的な公共投資が行われたこと、である。二つの時期に集中してインフラ投資が行われたことは、我が国に特徴的な事象と捉えることができるだろう。このため、高度成長期に形成されたインフラに関しては、インフラの耐用年数を勘案すれば、21世紀の前半に集中的なインフラ更新期を迎える可能性が高い。

このことは、それ自体が国・地方公共団体に大きな財政需要を発生させる。しかし、図1にあるように既に2000年代に入ってから公的資本形成は大きく減少しており、現在はGDP比率で最も高かった時期の半分以下にまで落ち込んでいる。

図1 公的資本形成のGDP比の推移（実質）



注1) 国民経済計算年報から作成

注2) 1980年を境に実質化の基準が異なる

このような公的資本形成の動きは、我が国の人口が大きく増加していたこと、高度成長期において非常に旺盛な人口移動が観察されたことを背景にしている。しかし、既に地方圏及び大都市圏郊外では人口減少が始まり、高齢者比率も約30%と非常に高い比率となっている。この場合、地方圏においては既に、高度成長期に形成された市街地が過大なものとなっている可能性が高く、さらにインフラの中身も高齢者の需要が高いものに変更していく必要がある。つまり、過去に形成したインフラを縮小整理したり、高齢化に対応したものとして質的な転換を行ったりしなければ、単に老朽化するままにインフラが放棄された市街地が残される可能性もある。いずれ、東京圏や大阪圏のような大都市圏であっても、人口減少を迎えるとともに、膨大な高齢者人口を抱えることが確実となっている。

このような状況に対して、都市更新を行うために、サッカーのワールドカップやオリンピックなどのメガイイベントを利用するという戦略がある。このメガイイベント戦略について、少し説明を加える。先進国におけるリーディング産業が第3次産業となっていることから、消費者にとってどれだけ魅力的な環境を提供できるかが、都市の成功に大きな影響を与えていると言われている。

ニューヨークやサンフランシスコのような、コンベンションセンター、スポーツ施設、博物館、ショッピングモール、娯楽・ギャンブルコンプレックスが装備されているグローバル都市が、典型的な例であろう。このような消費者都市への脱皮をメガイイベントの開催を契機に図ろうとする試みが、バルセロナ、アトランタなどのオリンピック開催都市で行われてきたと言われている。

しかし、日本でのメガイベント戦略は別の意味や意図を持つものとして位置付けることができるかもしれない。

2 メガイベント戦略を用いた都市更新

(1) 公共投資配分への影響

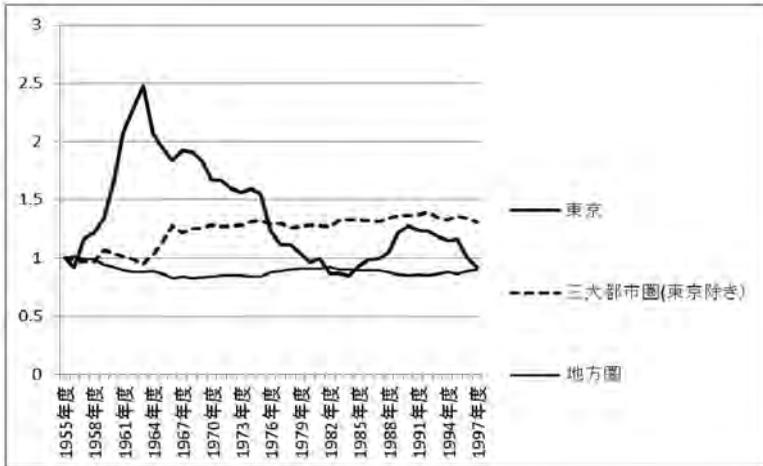
本稿で注目したいのは、メガイベントの公共投資配分に与える効果である。オリンピックやワールドカップのようなメガイベントは、期日を切った形で、都市のキャパシティの拡大が求められるため、対象地域のプロジェクトを大きく推進する。

財源や権限に関して地方分権が進んだ環境下にあっては、自らその財源を調達することが求められるため、特定の地域が公共投資を増加させることが他地域との摩擦を生み出すことはないだろう。しかし、中央集権化された仕組みで財源の配分やプロジェクトの決定が行われている場合、特定の地域での公共投資の増大は他地域での減少をもたらすため、大きな摩擦を引き起こす可能性が高い。

そもそもこのような環境下にあっては、人口や経済活動が集中している大都市であっても、議会での地域的な代表権の配分がそれを反映していない場合は、大都市に過小な公共投資配分が行われる可能性は高いだろう。このような状況を打破する手段として、過去にメガイベント戦略が使われた可能性がないだろうか。図2は県民経済計算を用いて、全国の公的固定資本形成（一般政府）の東京都と東京都を除いた三大都市圏¹と地方圏のシェアを、1955年度を基準にした指数で描いたものである。ここからわかるように東京都のシェアの指数は、オリンピックが開催された1964年度にかけて2.5倍程度に急上昇し、そのあと減少し続け20年程度で元のシェアになっている。具体的には、1955年度に6.5%であった東京都のシェアは1963年度に16.3%というピークを迎えている。

¹ 三大都市圏は、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、中京圏（岐阜県、愛知県、三重県）、大阪圏（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県）の合計。

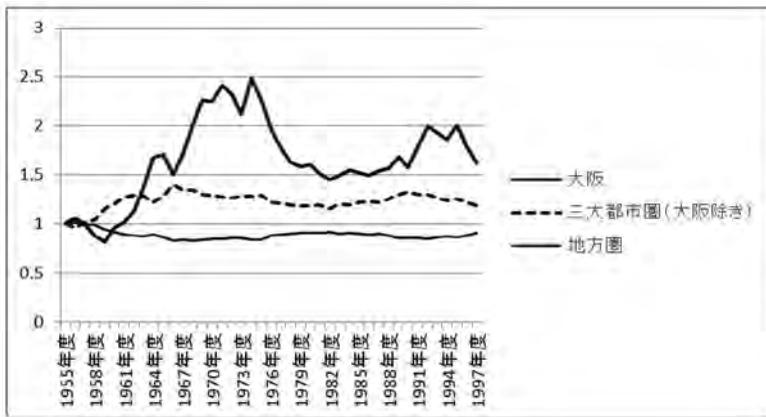
図2 公的固定資本形成（一般政府）の東京都のシェア



注) 内閣府県民経済計算より筆者が算出

(http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/files_kenmin.html)

図3 公的固定資本形成（一般政府）の大阪府のシェア



注) 内閣府県民経済計算より筆者が算出

(http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/files_kenmin.html)

同じ分析を、1970年に万国博覧会が開催された大阪府についても行ってみよう。大阪府においても公的固定資本形成（一般政府）のシェアの指数は、万国博覧会が開催された1970年度に向けて上昇し2.5まで上昇している。その後も1955年度のシェアの1.5倍程度の公共投資が行われている。具体的には、1955

年度に2.3%であったシェアは昭和46年度に5.7%に上昇している。

1964年の東京オリンピックも1970年の大阪万国博覧会も、メガイベント戦略として採用され、東京、大阪という都市の国際的な知名度を大いにあげて、経済的にも大きな活性化効果があった。そのみならず、公共投資の地域配分を、大都市に向ける触媒となる効果を果たしていることは明らかであろう。このように、東京と大阪という大都市のインフラは、メガイベントの準備時期に相当集中する形で整備された可能性が高い。

(2) 繰り返されるメガイベント戦略の是非

このこと、つまり東京、大阪という大都市が、過去にメガイベント戦略を利用して整備されたという事実は、現在の我々にどのような意味を持つのだろうか。近年インフラの一斉老朽化問題に関する議論が高まっている。メガイベント戦略にそって、都市がある時期に集中的に整備されたのだとすれば、整備されたインフラは一斉に更新時期を迎える可能性が高い。その社会の公共投資の配分システムが、分権化されたものに変貌していない限り、更新投資に必要な財源を大都市自らが獲得するのはハードルが高い。この場合大都市は、再度メガイベント戦略を採用することが合理的な行動となる。

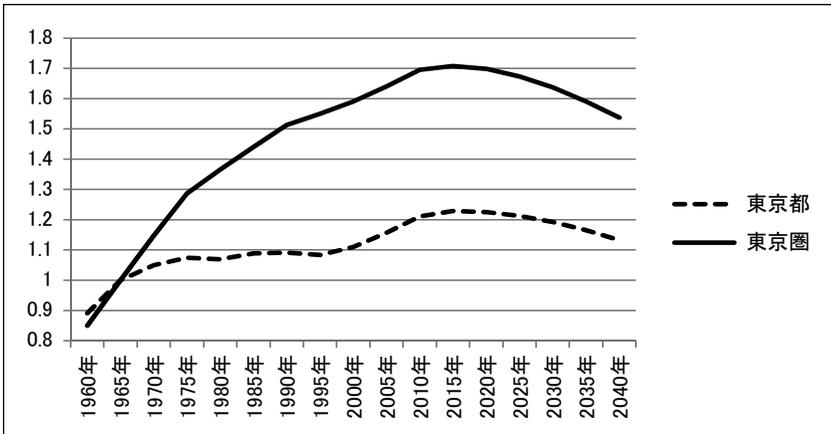
それでは日本の大都市は、インフラの更新時期を迎える度に、永遠にメガイベント戦略を試みることになるのだろうか。皮切りとして始められる、2020年の東京オリンピックを活用した都市更新に留意点はないのだろうか。大阪は近いうちにメガイベント戦略を再び採用することになるのだろうか。

今後の大都市のメガイベント戦略の是非は、その都市の将来をどのように見通すかにかかっている。1964年の東京オリンピックも、1970年の大阪万国博覧会も、東京及び大阪という大都市が将来にわたって長期的な成長をたどるといふ予想の下、その基盤を作るために採用された。現在それと同じ戦略が採用されることが是認されるのは、「初期のメガイベント戦略採用時に見ていた将来」とあまり変わらない将来を予想することができるという場合であろう。この場合、「現在→将来」にかけて都市の縮小が予想されていたとしても、「1964年→将来」の比較において大きな規模の都市が予想されるならば、その当時に下した判断を踏襲することはある程度正当化できるだろう。

ここでは将来を見通す材料として都市、都市圏の人口を採用する。インフラ、スポーツ施設を含む様々な関連施設は、メガイベント後にはかなりの部分を地域で利用することになるだろう。確かに、ホテルや各種のレジャー、消費

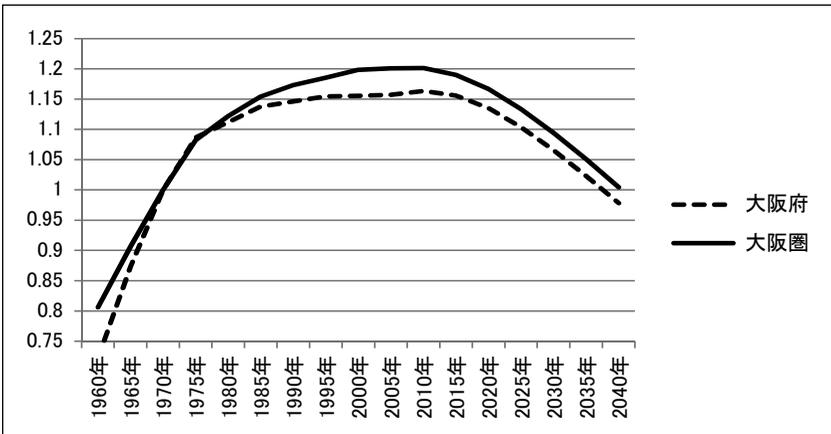
関連施設は観光客も主要な利用者である。しかし、観光客の将来予測は地域人口の予測に比べて正確性に劣るし、日本の大都市は現段階では、海外の大都市ほど観光客をひきつけることに成功していない。このため、東京、大阪とその都市圏の人口の推移をみることによって、都市の将来をみることにしよう。

図4 東京都及び東京圏人口指数の実績と将来予測（1965年基準）



注)「国勢調査」(総務省統計局)と「日本の地域別将来推計人口」(国立社会保障人口問題研究所)から筆者が作成。

図5 大阪府及び大阪圏人口指数の実績と将来予測（1970年基準）



注)「国勢調査」(総務省統計局)と「日本の地域別将来推計人口」(国立社会保障人口問題研究所)から筆者が作成。

図4は、1965年を基準とした東京都及び東京圏の人口の指数である。東京都の人口は1965年以降増加し続け、2015年にピークの1.228を記録して、2040年には1.132まで低下することが予想されている。一方東京圏は、それをはるかに上回る形で成長してきた。2015年には1.708でピークを迎えて、2040年には1.538まで低下する。このように東京都、東京圏は確かに2015年以降人口が減少期を迎えることになる。しかし、当初のメガイベント戦略の出発点である1964年当時と比較すると、まだまだ大きな都市規模が将来にわたっても維持されることが予想されている。これらのことから、東京でオリンピックを触媒とする都市更新を図ることには、一定の支持を与えることができるのではないかと。

一方、大阪についてはどうだろうか。図5には、1970年を基準とした大阪府と大阪圏の人口指数を同様に示している。大阪府は急速な人口増加基調を1970年以降も持続させて1985年には1.137に達する。しかし、その後人口はほとんど増加しなくなり、2010年の1.163をピークに減少に転じることになる。そして2040年には0.978まで低下することになる。大阪圏はどうだろうか。大阪圏もほぼ大阪府と同じ傾向をみせる。1985年まで急速に人口を増加させ1.154となった後も、一定程度人口増加し2010年には1.201のピークを迎える。その後減少し2040年には1.004となる。このように大阪については、当初のメガイベント戦略採用時と比較して、ほとんど成長しない都市の将来像が予想されている。つまり、1970年当時予想していたものと同じような都市像に立脚したインフラ、公共施設を更新することは、大きな非効率を生むことになるだろう。都市更新という視点に立った場合、大阪でのメガイベント戦略を再度採用することは支持できないことになる。

では、大阪圏という大都市圏ではどのような形で、インフラや公共施設の更新を行うべきであろうか。

3 新しい公的不動産管理の検討

(1) 公的不動産を取り巻く環境

わが国の不動産の資産価値は2,300兆円程度に上り、その約2割に相当する454兆円を国、地方公共団体が所有している。バブル崩壊以前は地価が上昇していたため、資産価値は時間とともに上昇し、不動産を所有することは所有者の財務体質を改善する方向に作用していた。また税収も右肩上がりに伸びていたため、施設や不動産の維持管理などのコストを、無理なく賄うことができた。

しかし、バブル崩壊後、1990年代を通じて地価は下落し続けた。その経験を通じて、不動産は価値を目減りさせることがあるリスク資産であるということ、誰もが強く認識するようになった。また、姉齒建築士による耐震性能偽装事件は、建物の耐震性能などの性能がその資産価値を大きく左右するという、当たり前なことを明らかにしただけでなく、建物の質に関する情報の非対称性問題の深刻さを強く印象づけた。つまり、地方公共団体は、ポートフォリオ選択において、所有する不動産の規模と質を厳密に考慮する必要に晒されている。

地方公共団体の財政状況が大きく悪化する中、地方公共団体に求められる財務的なアカウンタビリティの拡大は、不動産資産の効率的活用の要請を加速化する。平成19年に成立した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」においては、実質赤字比率等のフロー指標に加え、地方公社、第3セクター等を含む実質的負債を対象としたストック指標である、将来負担比率を開示することを求めている。また、地方公共団体において市場公募債が拡大していることを勘案すれば、ストックベースで過大な資産を抱えている地方公共団体は、資金調達コストが上昇する可能性がある。財務面からの資産、施設の戦略的な管理への要請は、今後大きく増大することが予想される。

(2) PREとは

このような背景を勘案すれば、地方公共団体は、住民に対する行政サービスを提供するためにライフサイクルコストを最小にする管理手法を採用するとともに、必要十分な資産のみを所有することが求められよう。我々がとるべき今後の取り組みの参考になるものとして、欧米で発達したReal Estate Management (REM) がある。REMとは、Lindholm (2005) などを参考に整理すれば、

- ① 組織のミッションの確認、特にコアビジネスとそれ以外のビジネスの区別
- ② 上記のミッションを達成するための効率的で実現可能なプロセスの確認
- ③ 現在所有している経営資源と上記プロセスを実現できる経営資源の確認
- ④ これらの戦略を実現する資金調達方針の策定と短期的ニーズの充足、長期的な企業価値の向上を達成できる予算の確保

によって特徴づけられる。ミッションを踏まえた、企業価値の最大化あるいは収益の最大化のための、最適なポートフォリオ選択を行うCRE (Corporate Real Estate Management) の導入が各企業で進んでいる。このような取り組

みを公共部門に適用しようとするのが、公的不動産管理（Public Real Estate Management（PRE））である。

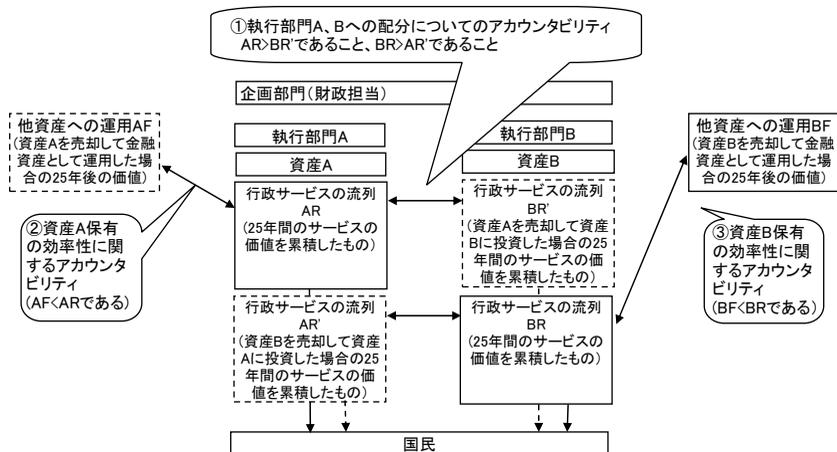
(3) PREの理論的背景

では、PREは、公共部門あるいは住民にとってどのような意味を持つのだろうか。端的に言えば、フローを中心とした政策資源の配分を、ストックも含めて最適化しようとする動きとして捉えることができる。

公共投資を行うということは、公的不動産を購入することと同義である。このため公共投資の是非がどのような基準で行われてきたかをみる。1990年代以降、公共投資を行う際には費用便益分析を事前に行い、 $B/C \geq 1$ である場合に限って事業が行われるというルールが定着した。公共施設を新設する際の費用便益計算に不確実性がなければ、公的不動産の購入時に慎重な判断を行うというルールに何の問題もない。その施設の、耐用年数が来た際に再度同じ作業を行えばいい。

しかし、公共施設の整備後、人口や経済活動の変動が生じた場合はどうだろうか。環境変化に伴ってその購入を正当化していた根拠が成立しなくなる場合がある。図6では、当初の費用便益計算に基づいて耐用年数50年の不動産資産の購入を行ったものの、購入後25年経って背景となる経済社会環境の変化が生じたものとしている。

図6 政策資源の配分のストック管理



この場合、今後25年間の行政サービスを累積した価値ARが、この資産を売却して得られた資金を金融資産に運用した場合に得られる価値AFと（②の作業）、執行部門Bにこの資金を回して資産Bの購入に充てた場合に得られる行政サービスの累積BR'を（①の作業）、上回っていることを証明しなければ、この資産Aの保有は正当化されない。①の作業は、執行部門Aと執行部門Bにおける行政サービスの流れを比較できないことが通常であるため、マニフェストのチェックなどの作業によって行われているのが実情だ。

これまでにわが国では、明示的に公共部門をストック面から管理する手法は存在しなかった。この場合、企画部門も執行部門も、既に購入した資産Aの機会費用、つまり金融市場で運用した場合のAFや、別の執行部門での投資に回した場合のBR'を考慮する必要がない。つまり資産Aの保有コストは、図では明示的に扱っていないが、維持管理費のみで、これを賄えないほど行政サービスが低下しない限り、資産Aの保有は続けられることになる。当然のことであるが、このような状態は最適なものではない。

（4）わが国でのPREの導入状況

これまで述べてきたPREの特徴を一言でまとめれば、ミッションと整合的な戦略の決定と一覧性のある情報整備、それに基づくフレキシブルなポートフォリオ選択の許容（Kaganova and Nayyar-Stone（2000））という点に集約することができよう。一覧性のある情報整備は、部門横断的な判断を行う客観的なデータベースという意味だけでなく、住民へのアカウントビリティの確保という観点からも重要だ。以下ではそれぞれの要素について、特徴的な取り組みを行っている事例を紹介する。

（戦略策定と一覧性のある情報整備）

ミッションと整合的な戦略の決定は、様々な地方公共団体で、資産管理方針の作成という形で取り組まれている。例えば、青森県（青森県県有施設利活用方針）、神奈川県川崎市（市有財産を有効活用するための基本方針）、福岡県福岡市（アセットマネジメント基本方針）、神奈川県横浜市（資産活用基本方針）などがある。

また、一覧性のある情報整備は、典型的には神奈川県藤沢市（公共施設マネジメント白書）、東京都多摩市（施設白書）などによって行われている。多摩市の施設白書は、公共施設の利用状況、経過年数、構造などの仕様、施設の管理運営経費などの基本情報が入った個々の施設の施設カルテを含む。

これらの情報に基づいて、神奈川県のア野市においては、財政の持続可能性を維持するために公共施設の床面積を30%程度削減する公共施設再配置計画を定め、まずはモデル事業、シンボル事業によりそれを実行に移している。

(資産管理体制)

地方公共団体の不動産管理の体制としては、土地資産（行政財産）について、所管部門で個別に管理、保全、処分等の決定を行っている公共団体が67.3%であり、全庁的な資産活用方針を策定し、戦略的な資産活用を行っている公共団体は2%にすぎない（「自治体における財務及び資産マネジメントに関するアンケート調査」（日本総合研究所））。青森県においては、ファシリティマネジメント・財産グループという組織を立ち上げ、施設アセスメントという資産、施設の総覧性をもったデータを整備したほか、県有不動産利活用推進会議などの横断的な調整システムを設立した。

4 PREの先にあるもの

このように公共施設の老朽化や財政状況の悪化などを背景に、公共施設の再編、再配置は様々な先進自治体で取り組まれつつある。しかし、それだけで十分だろうか。公共施設の配置や分量と都市規模は密接に関わっている。むしろ、税金で費用を徴収してインフラによる行政サービスを提供する空間的な範囲自体が都市と呼ばれるものだろう。つまり、PREを進め、公共施設の総量を削減することは都市の空間的な範囲を縮小するコンパクトシティ化をもたらすはずだ。それが行われなければ、非常に広い空間的な範囲に、縮減されたインフラとそれを利用する住民が散在することになる。つまり、非常に人口密度が低い姿で分散している住民に行政サービスを提供することになるため、規模の経済や集積の経済を利用した効率化が図れないことになろう。これから迎える超高齢化社会に必須である、医療、介護、福祉などのサービスは労働集約的な技術を用いるため、人口が散在している場合の非効率性は甚だしいものがある。

これに対応して効率的な行政サービスの提供を実現するためには、PREとともにコンパクトシティ化を実施することが求められる。具体的には都市計画で長期的な縮減がなされた都市の姿に市町村がコミットすることが求められよう。

※本研究は文科省科学研究費補助（基盤研究B21330068）の助成を受けている。

(参考文献)

- 公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会(2010)、「PRE戦略実践のために」、住宅新報社
- Andranovich, G, M.J.Burbank and C.H.Heying(2001) “Olympic Cities: Lessons Learned from Mega-Event Politics” , *Journal of Urban Affairs*, vol 23(2), pp113-131
- Davidson, M. and D.McNeill(2012)” The Redevelopment of Olympic Scites: Examining the Legacy of Sydney Olympic Park” , *Urban Studies*, 49(8),pp1625-1641
- Kaganova, O.and R., Nayyar-Stone(2000) “Municipal Real Property Asset Management: An Overview of World Experience, Trends and Financial Implication” , *Journal of Real Estate Portfolio Management*, 6:4, pp307-326
- Kassen-Noor,E.(2013). “Transport Legacy of the Olympic Games:1992-2012” , *Journal of Urban Affairs*, vol35,pp393-416
- Kornblatt, T.” Setting the Bar: Preparing for London’ s Olympic Legacy” , Discussion Paper No.8, Centre for Cities, London
- Levine, M.V.(2003)” Tourism-Based Redevelopment and the Fiscal Crisis of the City: The Case of Montreal” , *Canadian Journal of Urban Research*, 12(1), pp102-122
- Lindholm,A,L,” Public Facilities Management Services in Local Government” , <http://www.tkk.fi/Yksikot/Kiinteisto/julkaisut/verkkojulkaisut/julkaisuB113.pdf>
- Lyons, M.,(2004), “Towards Better Management of Public Sector Assets” , A Report to the Chancellor of the Exchequer,

習志野市の公会計改革の実践例

千葉県習志野市 会計管理者
宮澤 正 泰

〈プロフィール〉 みやざわ まさやす

1957年千葉県生まれ、1981年東洋大学法学部法律学科卒業。同年習志野市役所に入庁。2007年に習志野市の「地方公会計改革研究プロジェクト」委員長に就任、その後は経営改革推進室、財政課、会計課にて公会計業務を担当。総務省「地方公営企業法の適用に関する調査研究会」委員、総務省「地方公共団体における固定資産台帳の整備等に関する作業部会」委員、総務省「今後の新地方公会計の推進に関する実務研究会」サブメンバーなどを歴任。

主な著書：『公会計が自治体を変える！』（第一法規、2013年）など

1. はじめに

今後の地方公会計の整備促進については、平成26年4月30日に「今後の新地方公会計の推進に関する研究会報告書」により統一的な基準の公表がなされ、平成27年1月23日には総務省から統一的な基準による財務書類等の作成について地方公共団体に要請が行われた。

統一的な基準のポイントは「固定資産台帳の整備」と「複式簿記の導入」であり、総務省は「地方公共団体における固定資産台帳の整備等に関する作業部会」を設置し、統一基準の方向性を決定した。

本稿では、総務省の作業部会委員を経験し、かつ、習志野市の公会計改革に平成19年度から現在まで携わってきた筆者の経験から、習志野市の公会計改革の体制整備と周知活動の実践例を紹介することとする。なお、本文中の意見等は筆者の個人的な見解である。

2. 体制整備について

(1) 地方公会計改革プロジェクト（以下「プロジェクト」という。）の設置について

期 間：平成19年6月から平成21年3月まで
目 的：習志野市が進むべき地方公会計の方向性の検討
メンバー：公募職員10名
活動実績：財務書類の作成を基準モデルとする方向性を決定
① 13回の全体会議
② 10回以上のグループ会議
③ 研修会への参加、倉敷市への視察

このプロジェクトの特徴は、メンバーが公募であることである。通常であれば、プロジェクトの関連する部署である財政課、管財課などが中心となりメンバーを選抜するが、習志野市では、新しい公会計改革のプロジェクトの作業を進めて行くためには、ある程度、専門的な知識があり、かつ、これまでの公会計制度から脱却できる柔軟な発想、積極的な姿勢が必要であるとの判断があった。その結果、30代前後の若手職員が集まった。

メンバーの中で、当時、筆者が最年長ということもあり、プロジェクトの委員長を務めることとなった。このプロジェクトに託された大きな判断は、財務書類を作成するため総務省が示した2つのモデル、一つは決算統計を利用することを容認した「総務省方式改訂モデル」もう一つは固定資産台帳の整備が前提となる「基準モデル」のどちらを選択するかであった。この選択に関してはメンバー全員が「基準モデル」を選択した。

その理由は、経営改革を推し進めるためには、固定資産台帳の整備や複式簿記の導入が必要であると判断をしたからである。ここで問題となったのは体制整備である。なぜなら、プロジェクトのメンバーは自分の業務をそれぞれ抱えているため、メンバー自身が負荷のかかる作業を伴う固定資産台帳の整備を進めるのは大変厳しい。プロジェクトの意見として、専任の職員を配置して効率的に作業を行う必要があると判断した。

(2) 公会計改革タスクフォース（以下「タスクフォース」という。）の設置について

プロジェクトの意見が採用され、固定資産台帳を効率的、合理的に処理するため、筆者を含むプロジェクトのメンバーが3名選出され、平成20年7月1日から9月末までの3か月間、期間限定で「タスクフォース」が設置された。

【業務】

◇資産台帳の整備

- ・各部局が管理する全ての固定資産等を洗い出し、新公会計制度の基準に基づく価額算定を行うとともに、現在価額（開始時簿価）を記載した資産台帳を整備し、財務書類4表の基礎データとなる開始バランスシートを作成する。

◇その他の公会計改革に係る研究

- ・財務書類作成要領等の作成やその他、公会計改革にかかわる取り組みについて、プロジェクトと連携し推進する。

【設置期間】

◇期間限定で短期・集中的に活動する。

設置期間：平成20年7月1日～平成20年9月30日（3か月間）

【組織】

◇この組織は、公会計改革のうち、資産台帳の整備を中心に改革の推進役となるものであり、財政部経営改革推進室に担当職員3名を配置する。ただし、執務は財政課で行う。

◇担当職員は経営改革推進室長の指揮監督下に入る。

◇タスクフォースにかかる時間外勤務手当は財政課が対応する。

【協力体制】

◇各部局は、タスクフォースからの協力要請に対しては全面的に協力する。

1

2

3

4

5

6

7

8

公
募
調
文参
考
資
料

習志野市公会計改革タスクフォース設置要領（以下「要領」という。）

（設置）

第1条 新公会計制度によるバランスシートをはじめとした財務4表の公開に向けた取り組みとして、各部局が管理する固定資産等のデータを財務4表へ反映するための資産台帳の整備に関する事務を効率的、合理的に処理するとともに、公会計改革の取り組みを推進することを目的として、庁内から選抜した職員により、公会計改革タスクフォース（以下「タスクフォース」という。）を設置する。

（業務）

第2条 タスクフォースの業務は、次のとおりとする。

- (1) 各部局が管理する全ての固定資産等を洗い出し、新公会計制度の基準に基づく価額算定を行うとともに、現在価額（開始時簿価）を記載した資産台帳を整備し、財務4表の基礎データとなる開始バランスシートを作成する。
- (2) 財務書類作成要領等の作成やその他の公会計改革にかかわる取り組みについて、公会計改革研究プロジェクトと連携し推進する。

（設置期間）

第3条 平成20年7月1日から平成20年9月30日までとする。

（組織）

第4条 タスクフォースは、公会計改革研究プロジェクトのメンバーを中心に庁内から選抜した3名の職員をもって組織し、財政部経営改革推進室に置き、経営改革推進室長の命を受け、業務を推進する。ただし、執務は財政課にて行う。

（協力体制）

第5条 各部局は、タスクフォースからの作業への協力要請に対しては、全面的に協力するものとする。

附 則

この要領は、平成20年7月1日から施行する。

固定資産台帳の整備には、要領第5条の規定にあるように各部局の協力体制が前提となる。併せて、短期集中での作業が効率的である。

実際の作業では、下水道・道路・公園・学校施設などの資産について、過去の事業費を洗い出すことに苦勞した。

限られた期間と人員での作業であったが、固定資産台帳の整備がおおむね完了した。

3か月間の作業内容のうち、最初の2か月は各担当課との協議や説明会などが中心であった。各種の調査は随時、文書で依頼した。習志野市では開始バランスシートの作成が目的であったため、固定資産以外の金融資産の調査も行い、とりまとめには労力を要した。特に3か月目は膨大な調査表を整理し、固定資産台帳などを完成させるため、時間外や休日勤務を行った。

このような短期間での作業は、タスクフォースのメンバーだけでは成し得ることはできず、全庁一丸となった協力体制が不可欠である。

固定資産台帳の流れ（参考）

- | | |
|-------------|-------|
| ① 計画、準備 | 7月～8月 |
| ② 様式の作成 | 7月 |
| ③ 資産の棚卸 | 7月～9月 |
| ④ データ作成 | 8月～9月 |
| ⑤ データ統合 | 9月 |
| ⑥ 開始時簿価の算定 | 9月 |
| ⑦ 固定資産台帳の完成 | 9月 |

固定資産台帳整備説明会（平成20年7月10日）の副市長のあいさつ

皆さん。おはようございます。副市長です。

今日は、日々の業務が忙しい中、固定資産台帳の整備に向けた説明会にお集まりいただきありがとうございます。

私が、事務レベルの説明会にお邪魔するのは稀なことです。それほど、今回の公会計改革の中で、固定資産台帳の整備は重要であると考えております。

公会計制度改革の必要性については、7月2日の部課長会議で経営改革推進室長より説明しましたので、皆様方も上司から聞いていると思います。

この後、再度、室長より簡単に説明をいたしますが、今回の改革は全国的に、どの市町村も苦慮しているところです。

その主な理由として、①膨大な作業量、②庁内関係課の連携不足、③資産評価実務が不明確などの理由が挙げられています。

習志野市では、昨年より、こういった問題を想定し、プロジェクトで検討を重ねた結果、極力担当課の負担がないように作業を進めるため、資産評価等の手引きを作成するとともに、今年の7月1日にはタスクフォースを結成いたしました。

皆様方には、タスクフォース職員との協力体制により作業を進めていただきたいと思います。

何分、通常の作業にプラスとなる作業であり、皆様方の負担になることは十分承知しておりますが、公会計改革の重要性を認識していただき、作業を進めていただきたいと思います。

タスクフォースという体制整備ができて、庁内の協力がなければできない。ここで紹介するのは、副市長自ら、実際に作業をする職員に協力を求めたことである。このことは、全庁協力で作業を進めるために有効であった。

(3) 経営改革推進室の設置

期 間：平成20年4月から平成24年3月

目 的：習志野市が抱える全庁横断的な課題について調査・検討・実施

メンバー：室長を含め3名（平成22年度からは4名）

主な業務：自治体経営の調査研究・行政改革の推進・集中改革プラン及び経営改革プランの遂行・事業仕分けの実施・行政と民間の役割分担のあり方の調査研究・定員適正化・**地方公会計改革の研究・検討**・庁舎建設手法・公共施設老朽化対策など

プロジェクト及びタスクフォースという組織で公会計改革を推し進めてきたが、経営改革を推進するための市の課題は公会計改革だけではない。このような多くの課題を解決するために経営改革推進室が設置された。

公会計改革は経営改革推進室の業務として4年間実施した。

(4) 資産管理室の設置（平成24年度機構改革）

経営改革室で全庁横断的な課題について調査した結果、公共施設の老朽化問題が大きな問題であることが公会計改革により作成した財務書類から判明した。

この問題を解決するために「資産管理室」を平成24年度の機構改革により設置した。どこの自治体も職員を削減し、行政改革を推進している中で、特に定

員適正化の業務を担当している経営改革推進室が自ら要望をして組織の新設や定員の増員をすることはできなかった。

ここで「選択と集中」がキーワードとなる。すなわち、経営改革推進室を解散してでも、資産管理室の新設が必要であるとの結論に至った。

この資産管理室は、「資産管理課」と「施設再生課」を束ねる組織とした。この「資産管理課」は従来ある管財部門の財産管理を所管する課を母体として、資産のマネジメントを実施する所管の課として位置づけた。もう一つの「施設再生課」は全庁から技術職員を集約したことが特徴である。従来は学校施設・市営住宅・子育て施設など、それぞれの所管する課において技術職員を配置していた。今後は、全ての施設の建替えが難しい中、それぞれの所管ではなく、資産管理室で集中管理するために、技術職員を集約したのである。これにより、資産管理体制が強化された。公有資産管理・公共施設の建築と保存に係る総合調整を図り、公共施設再生の取り組みを推進するために技術職員を集約したことにより効率的な対応を行うことが可能となった。

(5) 債権管理課の設置（平成25年度機構改革）

公会計改革の実施により、習志野市では公会計改革研修会にて、収入未済額の貸倒れ（回収見込額）、民間でいうところの貸倒引当金の算定を担当課職員に見積もってもらうことを通じて、発生主義の考え方である貸倒引当金算定の目的についての研修を行った。併せて、より効果的・効率的な債権回収や債権回収体制の一元化の必要性について周知を行ってきた。

このような中、各所管課の債権のうち徴収困難案件対策として、平成25年4月1日に債権管理条例が制定されるとともに、財政部内に債権管理課が設置された。

(6) 公会計業務が会計課に移管

経営改革推進室が解散した平成24年度は、公会計改革の業務は財政課内で対応することになり、筆者が公会計改革の担当者という特命業務となってしまった。

その後、公会計改革の担当者の育成や組織として業務を行う必要があるとの筆者の要望が理解され、会計課へ公会計業務が移管されると同時に、会計課に「出納・公会計係」を創設することができた。このことは、公会計改革を継続して推し進めるための第一歩となった。

3. 周知活動について（習志野市の特徴）

(1) 職員の自主的な勉強会



（平成22年9月9日（木） 17時30分～19時30分 40名参加）

公会計改革を推進するためには、職員に簿記を含めた発生主義・複式簿記の知識が必要である。そのため、人事課主催の研修会などを通して研修を実施してきたが、数時間の研修を受講して理解できるものではなく、また、参加したくても業務時間中は参加できないとの意見もあった。このことから、時間外に簿記の勉強を中心とした自主的な勉強会を実施した事例である。最初の講義には40名もの職員が参加した。

○主な実績

- ・実施回数：25回
- ・参加者（延）：305名
- ・会報の発行やメールでの情報提供

○内容

- ・簿記3級講座
- ・大阪府（東京都）の取り組みについて
- ・財政支援ツールについて
- ・バランスシート探検隊事業について等

勉強会を通じて多くの職員が公会計改革の必要性に興味を持ってくれたことで、業務として各担当課に依頼した公会計改革の調査にも好意的に協力を得られた。最終的に勉強会のメンバーはメール会員も含めて70人以上になった。まさしく、公会計改革を応援するサポーターのようなものである。

筆者自身の通常業務が多忙となったため、残念ながら中止せざるを得なかったが、業務外に多くの職員に参加してもらったことは、公会計改革を推し進めるのに非常に役立ったと実感した。

(2) 市民対象の財政講座の実施について



日 時：平成21年 5月24日(日)
場 所：菊田公民館
参加者：市民2名（職員3名）

ここで市民に対して周知を行った事例を紹介する。「みんなで考えよう！わが都市（まち）の財政状況～わかりやすい財政講座～」のキャッチフレーズのもと、多くの市民に財政問題についての基本的な情報を提供し、現在の市の財政状況を説明する企画であった。会場は習志野市の全ての公民館（7か所）で、平日働いている市民の方に来てもらいたいとの思いで日曜日に実施した。開催初日の模様が上記写真の内容である。広報誌やホームページ、公民館でのチラシ配布などで開催を周知し、地元ケーブルテレビの取材撮影も行った。結果は、来場した市民が2人であり、今後の周知活動が困難を極めることを実感した。よく「説明責任」ということが求められるが、説明すべき市民に説明を聞いてもらう第一歩がいかに大変なことか！さらに、聞いていただいた内容を理解し、納得してもらわねばならないということである。

(3) 市民と協働の勉強会



「公共施設マネジメント勉強会」
日 時：平成21年 9月15日(火)
13：30～16：50
場 所：習志野市教育委員会
出席者：経営改革懇話会委員 8名
東洋大学院生 7名 他

内容：

1. 講義「公共施設マネジメント白書の見方・使い方+実際に使いましょう」
2. ディスカッション
3. グループ発表
4. 講評

この事例は、とにかく市民の方と協働で勉強会の実施をしたいということで実現した。市長の私的諮問機関である経営改革懇話会の公募市民の方の協力を得た上で、講師は、当時の経営改革懇話会の会長であった東洋大学の根本教授に依頼した。併せて、東洋大学の院生や事務局からは副市長やコンサルタントの職員が参加した。この勉強会は、図書1冊分の実際のフルコストなどを計算することにより、公共施設そのもののコストを考えるきっかけとなり有意義なものであった。このような勉強会が様々な場面で実現することができればよいと感じた。

(4) 財政問題講演会の実施



平成23年2月19日(土) 習志野市民会館

多くの市民に聞いてもらいたいとのことで実施した講演会を紹介する。この講演会は市の主催ではなく、習志野市連合町会連絡協議会という町会組織を束ねる上位団体であり、毎年行っている研修会の中に組み込んでもらって実現した。財政問題に興味があって参加した方は少なかったかも知れないが、とにかく、市民に説明をしなければという思いでの実施であった。参加者は289名であり、ここで今後、市民と話し合いをしていかなければならない「施設の統廃合」などのアンケート調査を行い、146名の回答を得た。

アンケートの内容

限られた財源の中で、公共施設の改築・更新を行うためには、**施設の統廃合**は避けて通れないと考えています。賛成・反対を含め、皆様の考えをお聞かせください。

賛成76% 反対3%

話を聞いた上での施設の統廃合についての意見では、反対という市民の方が3%であった。このことは総論の段階ではあるが、おおむね市民の理解を得られたのではないかと感じた。

(5) 公共施設再生へ向けたシンポジウムの実施



(4)の財政問題講演会から半年後に今度は市の主催によるシンポジウムを開催した。公共施設の再生という重要な問題を多くの市民に伝えたい。そのためには、多くの市民に来ていただく必要があり、魅力あるシンポジウムにする必要があった。

シンポジウムの冒頭に東洋大学教授の根本佑二氏が「公共施設老朽化問題への決断」として講演を行った。続いてパネルディスカッションとして「公共施設再生に向けた取り組み」「市庁舎のこれから」という内容で行った。なお、パネリストとして総務省の職員、地元習志野市の社会福祉協議会会長、連合町の会長、市内の大学教授等の協力を得て実施した。

シンポジウムの参加者は約200名であった。前述の公民館での財政問題学会の初回の参加者が2名と比べれば100倍の集客となった。

アンケートの内容

限られた財源の中で、公共施設の改築・更新を行うためには、**施設の統廃合**は避けて通れないと考えています。賛成・反対を含め、皆様の考えをお聞かせください。

賛成80.2% 反対0.9%

ここでのアンケートの結果は上記のとおりである。

特に、施設の統廃合に反対と言う市民の方は0.9%ということになり、1%以下になった。このことは、なお一層、総論は賛成であることが確信を持てる

こととなった。

(6) 公認会計士による市民向け決算報告会の実施



(平成23年11月1日(火) 開催時の様子)

開催実績

平成22年度決算報告会：平成23年11月1日(火) 参加者68名

平成23年度決算報告会：平成25年3月30日(土) 参加者20名

平成24年度決算報告会：平成26年3月29日(土) 参加者29名

この説明会の趣旨は、発生主義・複式簿記で作成をした連結決算の報告を、財務報告書の作成に協力した公認会計士から直接、市民に説明してもらう企画である。民間の株式会社であれば決算の内容を株主に説明するのは当然である。このことから、市の財務報告書は株主である市民に対して説明する機会を持つべきものと考えて実施した。初年度は後に説明するバランスシート探検隊事業に組み込んで、高校生や大学生に参加してもらったので約70名の参加があった。その後は20名強の参加ではあるがこのような報告会を大きな会場で行うことができるように継続して実施していくことが必要である。

(7) 公共施設調査特別委員会の設置

この特別委員会は公共施設の老朽化に伴う建て替えを含めた施設のあり方を調査・検討することを目的として平成23年6月29日に市議会に設置された。

委員数：17人

調査研究事項：公共施設全般について

委員会開催実績：平成23年 6回実施

：平成24年 7回実施

：平成25年 7回実施

：平成26年 3回実施

本委員会は、本市が保有する公共施設の老朽化問題等の把握や課題解決に向け、平成23年6月29日に設置された。

以来、3年2か月の間23回開催され、調査・検討状況を踏まえて、中間報告や平成26年3月に策定された「公共施設再生計画」の策定に当たっての提言なども行われた。

平成26年9月1日の本会議にて、これまでの経過及び結果について委員長報告が行われ、この報告をもって結論とし調査・検討を終了することが議決された。

このように議会で議論することも必要である。

委員会からの提言及び報告

平成24年8月：公共施設調査特別委員会中間報告書

平成25年2月：新庁舎建設基本構想にあたっての提言

平成26年3月：習志野市公共施設再生計画策定にあたっての提言

平成26年9月：公共施設調査特別委員会報告書

(8) 習志野市バランスシート探検隊



平成23年11月1日（結団式）



平成25年12月17日（結団式）

習志野市では予算や決算などの財政状況を広報紙やホームページで定期的に公表している。平成20年度決算からは、公会計制度改革により通常の官庁会計による決算だけではなく、企業会計の考え方を導入した貸借対照表（バランスシート）、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の4つの財務書類を作成し、公表している。官庁会計は現金主義、単式簿記のため、一般的な企業で作成されている財務書類と違うことが財政状況を理解しづらいものとしている一因でもある。企業会計の考え方を導入した財務書類を作成したからといって、財政用語は難しいというイメージは拭えず、市民に理解してもら

うのはなかなか難しいと感じている。

そのような中、財務書類の中で最も重要と筆者が感じているバランスシートの中身を理解してもらうということでバランスシート探検隊事業を企画した。この事業は、市職員だけでなく、千葉大学の学生や高校生と一緒にバランスシートを「高校生にも分かる」視点で読み解く、全国でも初めての取り組みである。

探検隊はまず、バランスシートとはどのようなものなのかということから勉強を始めた。大学生とともに、高校生にわかりやすく説明するためのレクチャーノートを作成し、高校生に説明した。バランスシートを構成する資産や負債、純資産という言葉は説明をすれば理解できたが、バランスシートからわかる純資産比率や老朽化比率となると、やはり高校生には、「何となくわかるかな?」というような感触であった。高校生、そしてあらゆる市民の方に理解してもらうには、もっとわかりやすい言葉で説明しなければならないということを実感した。

その後、グループごとに「資産」の中から詳しく調べたい市の施設を選び、施設見学を実施した。バランスシート上ではただの数字上の情報でしかなかった資産に触れたことにより、多くの隊員から「バランスシートを身近に感じる事ができた」「バランスシートが資産の積み重ねであることを実感した」といった感想が聞かれた。このことから、この施設見学はバランスシートを理解してもらうためのいいきっかけとなったと考えている。

また、施設を視察する際に、その施設がどのような役割を果たしているのかを事前に学習し、さらに施設職員の説明を受けたことにより、「施設の資産価値や実際の利用状態が確認でき、より理解が深まった」との感想も聞かれた。消防施設の視察ではバランスシート上の耐用年数を超えても利用できている防火水槽が多く存在するを知り、バランスシート上の価値とは違う価値を見出すこともできた。まさしく「百聞は一見に如かず」で、バランスシート上の数値だけでその資産の価値を判断してはいけないということを改めて感じた。

習志野市の所有する公共施設の今後の更新費用を考えると、既存の施設についても取捨選択をして更新をしていかなければならない厳しい財政状況であるが、取捨選択にあたっては、資産の価値や費用対効果だけではなく「世代間負担の割合」という視点から地方債（負債）の利用方法の検討やライフサイクルコストについても、十分研究した上で進めていかなければならないと改めて実感した。

今回実施した“バランスシート探検隊事業”という取り組みはセグメント情報を市民と一緒に考えていくためのモデル事業となった。この事業のようにバランスシートを市民の目線で読み解いていく取り組みが多くの自治体で取り入れられ、市民の方々がバランスシート、そして市の財務状況に少しでも興味を持ち、理解するための手立てになればと思う。

また、事業を1回で終わらせず、次につなげるために、市民が通う生涯学習大学「市民カレッジ」においてこの取り組みを紹介し、約250名の市民カレッジ生の前で発表するなど、市民への周知に取り組んでいる。



カレッジ生・学生・市長等による
パネルディスカッション



市民カレッジ生

2007（平成19）年8月にアメリカミネソタ州で、供用開始から約40年経過した橋梁が崩落した。

また我が国においても、平成24年12月に開通から35年が経過した山梨県の中央自動車道笹子トンネルの崩落事故が発生した。これらの事故を受け、全国的にもインフラ資産の老朽化が注目されるなか、習志野市が抱えるインフラ資産の現状についても市民にわかりやすく伝えることが必要であると考え、平成25年度に橋梁をテーマとして2回目のバランスシート探検隊事業を実施した。今回も官学協働事業として千葉大学の太塚教授の指導のもと、千葉大学の学生と、橋梁の維持管理業務を担当する道路交通課職員を探検隊メンバーに加えて、「橋の老朽化の現状」について研究をした。

道路交通課が維持管理する橋梁は23橋あるが、20年後には建設後50年を経過する橋梁が半数を超える。これらの老朽化した橋梁を架け替えれば、固定資産上の資産価値は確実に上がるが、当然相応のコストが必要となる。そこで道路交通課では、これまでの事後保全型の維持管理方法から、維持管理の平準化や工事費の縮減が図れる予防保全型の維持管理手法へとシフトをしていくことを目指し、平成24年度に橋梁長寿命化修繕計画を策定した。

今回のバランスシート探検隊の活動では、道路交通課で管理している橋梁台帳や、この橋梁長寿命化修繕計画に着眼し、新公会計制度で作成された固定資産台帳から得られる減価償却や退職給付費用などの人件費も含めた総コストがどのくらいかかるのか、橋梁がバランスシート上、どのような意味を持つのかなどを検証した。今回の活動を通じて、市民生活の安定のため、将来にわたり継続してインフラ資産を使用していくためには、適正な修繕が必要不可欠であること、修繕にはお金がかかること、また自治体が保有している資産の多くは、今後も修繕費や建て替え費用などを生み出す側面があることがわかった。

(9) 習志野家の家計簿をチェック座談会



日時：平成24年12月19日(水) 場所：習志野市庁舎分室にて

この企画は市の財政状態を家計簿に置き換えてみようという企画である。このように家計簿に置き換えて、財務報告書やホームページに掲載している自治体はあるが、この事業の特徴は家計簿の置き換え作業を、地元のファイナンシャルプランナー5名が資産や負債を盛り込んだ独自の家計簿を作成し、過去の状況や他市の状況などから家計簿をチェックしてもらうことを企画とした点である。そして、その内容を公募の市民や公会計の専門家を交えての座談会で、習志野市のライフデザインやライフプランについて話し合いをした。さらに、その座談会を公開とし、市民に聞いてもらうのものであった。この内容は財務報告書に掲載した。いろいろな視点で市民と情報を共有できたと感じた企画であった。

4. おわりに

公会計改革が進んで様々な会計情報が整ったならば、さらにそれらの情報を活用することにより「公会計が自治体を変える！」ことができる。

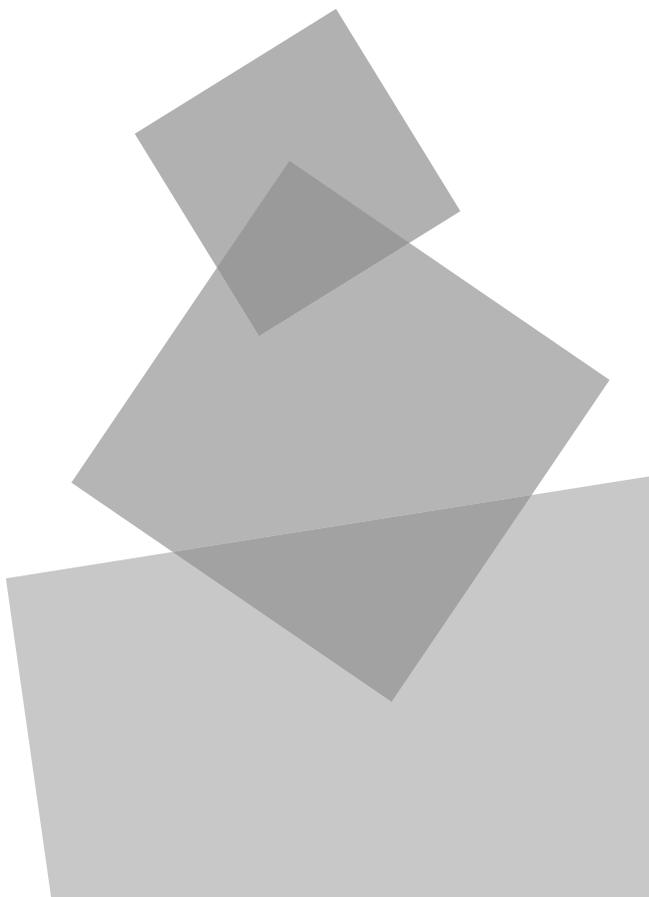
そのために重要なことは体制整備である。本稿において、習志野市の取り組みを紹介したが、まだまだ道半ばである。特に公会計情報が必要だと職員が理解することが重要だと考える。この公会計情報は経営改革の羅針盤とも言われるように重要な情報が詰まっている。当市もこの重要な情報を分析し、活用していくために努力しているところである。

もうひとつは、このような公会計情報を伝えていく難しさである。当市において試行錯誤しながら行っている事業を紹介した。少しでも参考になればと思う。職員が頑張れば固定資産台帳の整備はできるが、多くの市民に公会計情報を伝え、理解してもらうのはその何倍も大変なことである。

今後は、公会計情報を活用し、公共施設等の総合計画が各自治体で策定されることになるだろう。その際、施設の統廃合について各論になった場合、この図書館の廃止は困るという反対運動や議会への請願なども起きてくることは容易に想定される。対策としては、体制整備をする中で固定資産台帳を整備し、しっかり説明できる公会計情報を提供することである。併せて、早い時期から市民に説明をする機会をつくり、地道に周知活動をしていかなければならないと考える。

平成26年度公募論文

最優秀賞受賞論文



地方分権時代における文書管理の在り方について

～いかに保存文書を適切に管理していくか～

摂津市総務部総務課

菰原知宏

1 はじめに

現在、基礎自治体である市町村が担う事務量が増加の一途をたどっている。その背景には、国及び都道府県から市町村へ、それぞれの権限が移譲されてきていることが挙げられる。

国にあっては、地域主権改革の一環として、各法律で定められている権限の見直しが行われ、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることができるよう、市町村にその権限をできる限り移譲するように法律の改正が進められている。また都道府県にあっては、国と目指すべきところは同じであるが、地方自治法（昭和22年法律第67号）に定められている事務処理特例制度を利用して、条例により都道府県知事の権限が市町村長に移譲されているのである。

この国及び都道府県の取組によって、住民にとっては行政に対する手続の利便性の向上及び迅速化を、市町村にとっては自らの判断により総合的なまちづくりを効率的に行える権利を享受することとなった。

しかし、その一方で、市町村が担う事務の範囲が拡大されたことに伴い、当然その事務を処理するために大量の文書を作成する必要性が生じている。

そして、その作成された文書は、各市町村が定める文書管理の規定により書庫等に一定期間保存されることになるわけであるが、事務量の増加に伴い、既存の書庫等の許容量の逼迫が懸念される。

また、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）が平成23年4月1日から施行されたことや裁判所の判例により、作成すべき文書及び保存すべき文書のさらなる増加も見込まれる。

本稿では、国等の動向により、作成すべき文書及び保存すべき文書の増加している現状を踏まえ、増加する保存文書を「いかに適切に管理していくか」について述べていきたい。

1

2

3

4

5

6

7

8

公募論文

参考資料

2 保存文書が増加する背景

本節では、前述の国及び都道府県の事務委任の動向等の詳細を把握することにより、市町村において保存文書が増加する背景を整理する。

2-1 国及び都道府県から市町村への事務委任の増大

2-1-1 国の動き

地方分権改革推進計画（平成21年12月15日閣議決定）¹で「住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」いわゆる地域主権改革が打ち出された。

この地域主権改革の一環として、各法律で規定されている権限の見直しが図られ、法律が改正されることとなった。

まず、平成23年5月2日に地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成23年法律第37号。以下「第1次一括法」という。）が制定され、続いて同年8月30日に地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成23年法律第105号。以下「第2次一括法」という。）、平成25年6月14日に地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成25年法律第44号）と立て続けに同名の法律が制定された。

第1次一括法では、41の法律が改正され、主に義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大が図られている。

義務付け・枠付けの見直しは、市町村立幼稚園の設置廃止等に係る都道府県教育委員会の認可制を届出制へ変更する等、これまで国が各法令で地方公共団体の事務手続及び組織体制について、拘束してきた事項の撤廃・緩和を図るものである。

条例制定権の拡大は、これまで政省令で全国一律に定められていた基準等を条例で定めることができるようになり（例：公営住宅の整備基準及び収入基準等）政省令の基準を「従うべき基準」「標準とすべき基準」「参酌すべき基準」としなければならないと一定の制約はあるが、地域の実情に応じた基準を市町村が自ら定めることができるようにするものである。

このように、第1次一括法では、義務付け・枠付けの見直し及び条例制定権の拡大のみであったので、実質的な権限移譲は行われていない。本格的に、権

限移譲が図られたのは、第2次一括法以降である。

特に、第2次一括法では、大幅な権限移譲が行われている（表1）。

表1 第2次一括法で市町村に権限移譲が行われた条項数

区 分	条項数	区 分	条項数
市町村に新設された権限	4	保健所設置市及び特別区→市町村	3
町村に新設された権限	1	指定都市→市	4
都道府県→市	23	特例市→市	39
都道府県→市町村	5	都道府県→指定都市	2
都道府県→保健所設置市及び特別区	31	特例市及び特別区→市	6
中核市→市	29	特例市、特別区及び政令で定める市→市	1
保健所設置市→市	2	都道府県→中核市	29
中核市→保健所設置市及び特別区	4	中核市及び政令市→特例市	3
中核市→市町村	4	中核市→特例市	8
保健所設置市及び特別区→市	6		

（出典）地域主権改革研究会著『地域主権改革』（国政情報センター、2011年）
第3章の資料に基づき、筆者が条項数を算出したもの。表中の矢印は、権限そのものが移ったもの及び権限の範囲が拡大されたものをまとめている。

この表の条項数の総数は204条項であるが、そのうち、政令指定都市、中核市等の条件が付かない基礎自治体である市まで権限が移譲された数は117条項にのぼり、実に約57%を占めている。

この結果が示すとおり、第2次一括法が施行された平成24年4月1日以降、急速に市町村、取り分け市が担う事務が増えたことが伺える。

また、平成26年6月4日には、第4次の改革として、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成26年法律第51号）が制定されており、今後も第5次、第6次と市町村へ国の権限が移譲されていくことが容易に予想され、市町村が担う事務量のさらなる増加が見込まれるのである。

2-1-2 都道府県の動き

平成11年7月16日に公布された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号。以下「地方分権一括法」という。）

により、地方自治法が改正され、同法第252条の17の2第1項「都道府県は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、条例の定めるところにより、市町村が処理することとすることができる。この場合においては、当該市町村が処理することとされた事務は、当該市町村の長が管理し及び執行するものとする。」が設けられ、都道府県知事が行う事務について条例を定めれば、市町村長にその権限を移譲できる制度が創設された。

この制度は、住民に身近な行政は、できる限りより住民に身近な地方公共団体である市町村が担任できるようにするため、地域の実情に応じ、都道府県の判断により都道府県の事務権限を柔軟に市町村に配分することを可能とするために設けられたものである²。

この制度の創設を受け、摂津市が所在する大阪府でも同制度を活用し、大阪府知事の手続が大阪府内の市町村長へ事務委任が実施されている。

平成21年3月、大阪府・市町村分権協議会が、「府でなくては担えない事務を除く全ての事務を市町村に移譲する」ことを最終目標に掲げ、当面の取組として「特例市並みの権限移譲」をするという方向性で大阪府知事の権限に属する事務を市町村へ移譲する試みを行うこととなった³。

大阪府の資料によると、平成25年度末には、大阪府が市町村に提案した事務数に対する移譲率が8割を超えるなど、全国でトップクラスの移譲状況となっている（表2）。

表2 都道府県の移譲条項数状況について

平成21年4月1日現在			平成25年4月1日現在		
順位	都道府県	条項数	順位	都道府県	条項数
1	広島県	1,960	<u>1</u>	大阪府	<u>1,955</u>
2	静岡県	1,677	2	広島県	1,934
3	岡山県	1,383	3	静岡県	1,768
4	埼玉県	1,222	4	岡山県	1,515
5	北海道	1,093	5	埼玉県	1,391
6	栃木県	1,075	6	新潟県	1,344
7	新潟県	1,010	7	北海道	1,204
	：		8	栃木県	1,072
<u>15</u>	大阪府	<u>779</u>			

（出典）平成26年3月大阪府・市町村分権協議会「市町村への権限移譲の推進に向けて」資料1p4から抜粋

事務の委任数は、平成21年4月時点では、全国15位であったのが、4年間で全国1位となり、短期間で大阪府内の市町村がその行える事務の権利を獲得するとともに、当然のことながら当該事務を処理するために作成する文書も短期間で増えてきた現状を垣間見ることができる。

2-2 公文書管理法の成立

公文書管理法が施行される前の国における文書作成は、公文書等の管理に関する法律施行令（平成22年政令第250号）附則第6条の規定による改正前の行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年政令第41号）第16条第1項第2号において、「意思決定をするに当たっては文書を作成して行うこと、事務及び事業の実績については文書を作成することを原則とすること」とあり、この規定に基づいて行われていたが、法律レベルでの文書の作成義務は課されていなかった。

一方、公文書管理法には、第4条柱書において「行政機関の職員は、……当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、……文書を作成しなければならない。」と文書作成義務が法律レベルで規定されており、また意思決定に至る過程についても作成義務が課された。

当初政府から提出された法案では、「当該行政機関の意思決定並びに当該行政機関の事務及び事業の実績について」のみ文書を作成する義務を課す規定となっており、前述の政令の規定と同内容のもので、意思決定に至る過程については、作成義務が課されていなかった。

しかし、公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告（平成20年11月4日。以下「最終報告」という。）で提言されていた、意思決定過程における文書の作成義務⁴がないことから、衆議院内閣委員会で修正され、当該文書の作成義務も課す規定となり公文書管理法が成立する運びとなった⁵。

このように、国の行政機関においては、公文書管理法の成立後は、現状の意思決定時の文書作成に加え、意思決定に至る経緯についても文書作成義務が生じることとなった。

市町村においては、公文書管理法の当該規定が直接適用されるわけではない。

しかしながら、公文書管理法第34条には、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と規定されており⁶、努力

義務規定ではあるが、公文書管理法の趣旨にそって、今まで作成していなかった意思決定に至る経緯に関する文書を作成していく必要性が生じているのである。

2-3 判例の影響

自治体が有する債権は、公債権と私債権に大別される。

公債権は公法上の原因（賦課決定等の行政処分）により発生し、私債権は私法上の原因（個別の契約）により発生するものである。

この債権の別によって、次の表のとおり公債権と私債権とでは、時効期間の幅や時効の援用の必要性の違いがあり、それが文書の取扱いに大きな影響を及ぼすのである。

表3 地方自治体が有する公債権と私債権の事例

(1) 公債権

債 権 名	時効期間	時効期間の根拠	時効援用を不要とする根拠
固定資産税	5年	地方税法第18条第1項	地方税法第18条第2項
保育所保育料	5年	地方自治法第236条第1項	地方自治法第236条第2項
国民健康保険料	2年	国民健康保険法第110条第1項	国民健康保険法第110条第1項
下水道使用料	5年	地方自治法第236条第1項	地方自治法第236条第2項
介護保険料	2年	介護保険法第200条第1項	介護保険法第200条第1項
道路占用料	5年	道路法第73条第5項	道路法第73条第5項

(2) 私債権

債 権 名	時効期間	時効期間の根拠	時効援用を必要とする根拠
水道料金	2年	民法第173条第1号	民法第145条
病院診療費	3年	民法第170条第1号	民法第145条
児童給食費	2年	民法第173条第3号	民法第145条
水洗便所改造等資金貸付金	10年	民法第167条第1項	民法第145条
留守家庭児童会育成料	2年	民法第173条第3号	民法第145条

（出典）青田悟朗（2008）「時効の考え方、納入通知書、督促と催告の違い」、『自治体法務NAVI Vol.21』,p54～56,第一法規より抜粋

例えば、この表の保育所保育料や下水道使用料といった地方自治法が適用される公債権であれば、同法第236条第1項に「金銭の給付を目的とする普通地

方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、5年間これを行わないときは、時効により消滅する。」とあり、通常5年経過すれば時効を迎え、同条第2項の規定によりその援用が必要ないことから、当該公債権に関する文書は、発生から5年が経過すれば廃棄することが可能である。

一方、私債権は、民法（明治29年法律第89号）が適用され、時効期間は1年から20年と幅広く、また、時効を完成させるには、同法第145条の規定により援用が必要となる。

時効の完成に援用が必要となれば、当該私債権に関する文書のうち、未回収の債権に関するものについては、債務者からの時効の援用がなされなければ、時効期間が経過した後であっても、債権が存続することになり、当該文書をいつまでも廃棄することができなくなるのである。

このように、自治体が有する債権であっても、公債権であるか、私債権であるかの別によってその文書の取扱いが大きく変わるわけであるが、従来自治体において、公債権として扱っていた債権が、裁判所の判決により私債権と位置付けられる事例が見受けられるようになってきた。

例えば、この表中にもその事例があり、水道料金債権は、地方自治法第236条の規定に基づき公の施設の使用料として時効期間が5年とされていたものが、最高裁判決により民法第173条の規定が適用され2年とされたもの（最判平15.10.10）であり、病院診療債権は、地方自治法第236条の規定に基づき公の施設の使用料として時効期間が5年とされていたものが、最高裁判決により民法第170条第1号の規定が適用され3年とされたもの（最判平17.11.21）である。

また、大阪府内の市町村にとっては、大阪府の補助金交付規則に基づく補助金交付が行政処分ではなく、負担付き贈与契約に当たるとされた最高裁判決（最判平22.11.25）事例は、記憶に新しいところではないだろうか。

負担付き贈与契約の時効は、民法第167条第1項「債権は、10年間行使しないときは、消滅する。」と一般債権の消滅時効が適用されることになり、公債権の時効期間である5年とは、2倍の差が生じる。

この最高裁判決を受け、大阪府福祉部国民健康保険課福祉医療グループから、「大阪府市町村福祉医療費助成事業補助制度に係る関係資料の保存期間の変更について」（平成23年3月23日付け事務連絡）により大阪府内の各市町村に保存期間を5年から10年に延長するよう、通知がなされた。

これらの事例により、公金債権を公債権から私債権へ変更して取り扱わなければならない場合になった場合には、時効期間が長くなることはもとより、時効期間が短くなった場合であっても、時効の援用の問題が浮上し、事務処理の案件ごとに作成した文書の保存期間の見直しや延長をする必要が生じるため、書庫等に保存した文書をいつまで経っても廃棄できない状況となることが懸念されるのである。

3 保存文書の適正管理について

前節では、国及び都道府県からの権限移譲による事務の増加、公文書管理法の成立並びに判例による文書の保存期間の長期化を受け、市町村において、作成すべき文書の量が増え、また保存すべき年限も延長される傾向にあることを述べてきた。

では、この様に増加傾向にある文書にいかに対応していくべきか。

筆者は、①保存文書のマイクロフィルム化②電子的文書の保存方法の見直し③公文書管理法への対応を、対応策として挙げたい。

本節では、摂津市から大阪府内30市に対して行った文書管理に関する照会⁷の結果（摂津市の状況を含め31市の結果。以下「照会結果」という。）を元に、それぞれの対応策を有効に活用するための方法を述べていくこととする。

3-1 保存文書のマイクロフィルム化

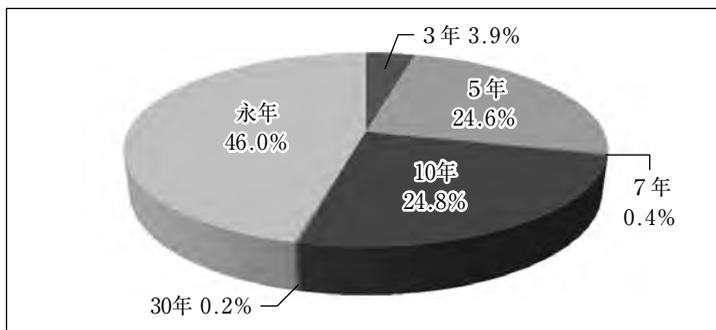
各自治体においては、文書の保存の必要性を鑑み、文書ごとに保存年限を定めている。

その保存年限が「永年保存」であるものについては、紙文書として保存している限り、その物理的な量は、原則減ることがない。

照会結果では、永年保存（長期保存と回答のあった市を含む。）の保存区分を定めている市が30市（約96%）であった。

また、書庫等に保存している文書量を保存年限別に把握していると回答のあった市のデータを元に、各保存年限ごとの文書量の割合を算出したところ、次のとおりとなった（図1）。

図1 保存年限別の文書の保存量の割合



(注釈) 文書保存量を把握している12市（摂津市を含む。）のデータ。
長期保存として回答のあったものは、永年に含めた。

この図のとおり永年保存文書は、保存文書全体の46%を占めており、今後年月が経てば経つほど、その割合が増加することになるから、保存文書のうちその半数が永年保存文書となる日もそう遠くないであろう。

では、増加する永年保存文書にどのように対応していくべきか。

その物理的な量の削減方法として、紙文書のマイクロフィルム化が挙げられる。

マイクロフィルムは、「証明方式」により作成された場合は、紙文書と同等の法的証拠能力（形式的証拠力）があると理解されており⁸、物理的な文書量の削減には有効な手段であると考えられる。

また、マイクロフィルムの寿命は、ISO規格でセルロースアセテート製のもので100年、ポリエステル製のもので500年であることから⁹、長期保存に適した媒体といえる。

ただし、これは適切な環境に保存した場合の寿命であって、長期保存するには、温度を21度以下、湿度を40%以下に抑える必要がある¹⁰。

適切な温湿度管理を行わなかった場合には、「ビネガーシンドローム」という現象が起きてしまう。

平成23年1月20日付け朝日新聞夕刊には「百年文書」劣化の波と題して、マイクロフィルムが酢のようなにおいを放ち、ワカメのようにゆがんでしまうビネガーシンドロームが取り上げられている。

そこには、事例として、京都市内の私立大学の図書館の資料室のマイクロフィルム資料のフィルムが波を打ち、表面に白い粉が付き、機器で映し出すこ

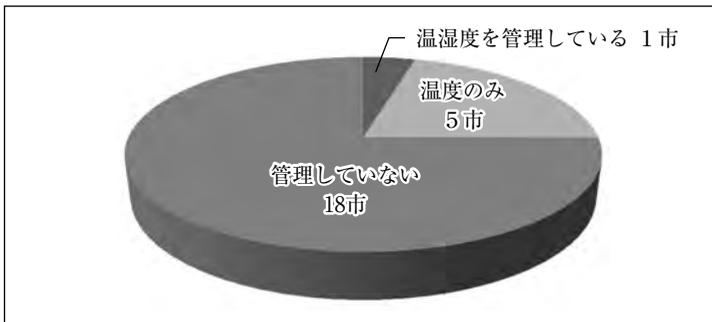
ともできなかったとある。

ビネガーシンドロームが起こる原因は、高温と多湿であるとされている。高温、多湿状態に置かれたフィルムは、画像を記録するゼラチン層に接するセルロースアセテートが空気中の水分と反応して酢酸が発生、フィルムの表面にべたつきが出て、波打ってしまい、そのまま放っておくと、表面に白い粉が付き、再生できなくなるのである¹¹。

では、大阪府内の市の書庫等の温湿度管理の状況はどのようなになっているのだろうか。

照会結果をみると、回答のあった24市のうち18市（約75%）において、書庫等の温度、湿度ともに管理していない状況であった（図2）。

図2 書庫の温湿度管理状況



（注釈）紙文書も防カビ、劣化対策に温湿度管理が必要であるため、マイクロフィルム化を行っていない市のデータを含めている。

温湿度を管理していない理由としては、昨今の厳しい財政事情の中、文書管理に電気代等の貴重な予算を充てる余裕がないことが挙げられるのではないだろうか。

また、マイクロフィルムを撮影していると回答のあった12市のうち、8市が定期的な点検も実施していない結果であった。

折角、永年保存文書の物理的な量の削減のためにマイクロフィルム化を行っても、適切な環境で保存しなかったために、紙文書よりも長期間保存できなくなっては本末転倒である。

温湿度を管理しないまでも、保存途中で検査のために保存箱から取り出したり、閲覧などに利用されたマイクロフィルムには、ビネガーシンドロームが起こらなかったとの文献もあるので¹²、まずは定期的な点検をしっかりと行うこと

から始めてみてはどうだろうか。

3-2 電子的文書の保存方法の見直し

最終報告によると、「多くの文書が電子的に作成されているにもかかわらず、保存は依然として紙媒体中心に行われているため、ITを活用した業務の効率化が十分図られていない。」との指摘があり、「文書管理及びその他の業務を通じたITの活用により、業務を一貫して電子的に処理できるようにする。」と方向性が示されている¹³。

実際に、「行政文書の管理の徹底について」（平成19年12月14日関係省庁連絡会議申合せ）に基づき、国が行った各省庁における文書管理の実態調査の結果のうち決裁に関する調査結果では、紙決裁が9割、電子決裁が1割であった。

また、「平成24年度における公文書等の管理等の状況について」（平成26年1月内閣府大臣官房公文書管理課）による調査においても、行政文書ファイルの保存媒体において、紙媒体が94.6%、電子媒体が5.2%の結果となっていることから、公文書管理法が施行された後でも、まだまだ、電子的に作成された文書をそのまま保管するといった具合になっていない。

電子メール等の電子的文書の保存に関する照会結果では、回答のあった31市のうち、23市（74%）が実際に紙に打ち出した上で、収受、保存を行っている現状であった。

これらの結果が示すように、電子的に作成された文書がそのまま電子文書として保存できない理由としては、次に掲げる電子文書の脆弱性が挙げられる¹⁴。

- ① 改ざん、修正、すり替え等が容易で痕跡も残らない。
- ② システム障害、記録媒体の経年劣化等により内容の消失、変化のおそれがある。
- ③ 盗難、漏洩、盗み見が大量かつ秘密裏に行われやすい。
- ④ ディスプレイに表示又はプリントアウトするなどの措置を講じない限り、可視性・可読性に欠けている。

中でも、電子文書は、可視性・可読性に欠けるため、一度プリントアウトした上で内容を確認することが多く、プリントアウトしたのであれば、その紙文書を原文書としてそのまま保存する流れになるのは、やむを得ないことなのかもしれない。

しかし、情報技術の進展に伴い、殆どの行政文書が電子的に作成されている

現状があり、また、表計算ソフトで作成された文書、動画像、音声等の文書については、紙にプリントアウトすることで、機能の一部を失ったり、そもそも紙にプリントアウトできないものが存在することから、電子文書をそのまま電子媒体として保存していく必要がある。

また、電子文書は、情報技術の日々の進展から、保存開始時には可とされていた媒体が、数十年先には、見ることができなくなるおそれがあり、定期的な保存媒体を変えていかなければならず、長期保存しにくいといった欠点も指摘される。

電子文書を長期保存するには、このように媒体変換が不可欠であるが「平成20年度電子公文書等の管理・保存・利用システムに関する調査報告書」（平成21年3月内閣府）の中で、各フォーマットごとに、標準フォーマット（長期保存フォーマットへの変換の対象とする電子媒体の公文書のフォーマット）と長期保存フォーマット（標準フォーマットから変換される長期保存のためのフォーマット）が示されている（表4）。

表4 フォーマット別の標準フォーマット及び長期保存フォーマット

フォーマット	標準フォーマット	長期保存フォーマット
文書作成	OASYS、一太郎8-12、Word97-2003、Word2007、PDF、PDF/A、OpenOfficeWriter	PDF/A
表計算	Excel97-2003、Excel2007、OpenOfficeCalc	PDF/A
プレゼンテーション	PowerPoint97-2003、PowerPoint2007、OpenOfficeImpress	PDF/A
画像	JPEG、JPEG2000、GIF、TIFF、BMP	JPEG2000
音声・音楽	WAVE、MP3、WMA	MP3 (ビットレート256kpbs以上)
映像	QuickTime、WindowsMedia、RealPlayer、MPEG	MPEG-2

この表中の標準フォーマットで電子文書を作成し、長期保存フォーマットで保存していくわけであるが、あくまで現時点で示された情報であることから、情報技術の進展を眺めながら、適宜、定期的な媒体変換をしていかなければならない。

また、電子文書は、職員個人しか知らない場所で作成し、格納されてしまう

ことが懸念されるので、これらの媒体変換や電子文書の保存場所（一定のサーバ等）等の電子文書に関する取扱いについて、各市で規程等でルール化して、厳格に運用していくべきであると考える。

3-3 公文書管理法への対応

前述のとおり、公文書管理法に沿った管理を行った場合には、作成すべき文書が増大することが想定される。

しかし、公文書管理法は、文書の作成義務のみを規定した法律ではなく、文書の作成から廃棄までのライフサイクルを一元的に管理することによって、国等の諸活動を現在及び将来の国民に対する説明責任を果たすために制定されたものである。

このように、文書のライフサイクルを一元的に管理する必要性が生じた背景には、平成19年に「年金記録問題」「C型肝炎感染者リスト放置問題」海上自衛隊補給艦とわたの航海日誌の保存期間満了前の廃棄といった国における不適切な文書管理が立て続けに起こったことが挙げられる¹⁵。

公文書管理法に沿った管理を行うことによって、真に保存すべき文書が明確になり、文書の保存量自体の削減も期待されるのではないかと考える。

ここでは、保存文書を適切に管理するために資する公文書管理法の規定を取り上げ、各市の照会結果を元に、公文書管理法への対応を検討することとする。

3-3-1 職員への教育

公文書管理法第32条第1項には、「行政機関の長及び独立行政法人等は、それぞれ、当該行政機関又は当該独立行政法人等の職員に対し、公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。」とある。

これは、最終報告において、「文書管理に関する研修を体系的に整備し、適切な役割分担の下で実施することにより、管理職を含めた職員の意識及びスキルの向上を図る」ことが提言されたことを受けて設けられたものである¹⁶。

文書管理の研修に関する照会結果は、次のとおりである（図3）。

1

2

3

4

5

6

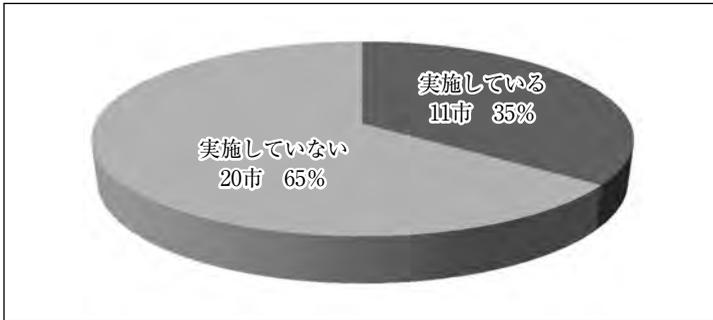
7

8

公募論文

参考資料

図3 文書管理に関する定期的な研修の実施について



結果を見ると、定期的な研修の実施は、11市（35％）に留まり、研修対象者は、新規採用職員、文書管理責任者、新任係長等であり、課長級以上に対する研修の実施は、皆無であった。

適切な研修がなければ、「取り敢えず、保存しておこう。」「〇年ぐらいの保存でいいか。」といった具合に、文書所管課の恣意的な運用がなされ、保存文書が無駄に長期間保存される原因になりかねない。

また、最終報告では管理職に対しても研修を実施すべきとしているので、対象者の見直しも必要であろう。

文書を適切に管理していくには、今後、人事部門とも連携しながら、文書管理に関する研修計画を立て、一過性に終わらない研修体制を整える必要があると考える。

3-3-2 公文書管理条例の制定

公文書管理法に沿った措置を行う上では、公文書の管理について条例を制定することが挙げられる。

その理由としては、公文書管理法第16条第1項に特定歴史公文書等（歴史資料として重要な公文書その他の文書のうち国立公文書館等に移管等されたものをいう。）に対する住民の利用請求権を保障するのであれば、利用制限は住民の権利を制限することになり、地方自治法第14条第2項の要請から条例を制定する必要がある¹⁷。また、公文書が公務員のものではなく、住民の共有財産であることから、住民の代表である議員の了承を得るため、条例化は必要となる。

しかし、全国の公文書管理条例の制定状況は、次のとおりであり、公文書管

理法施行後に、12の自治体において条例化がされたが、全体では、1%に満たない制定率となっている（表5）。

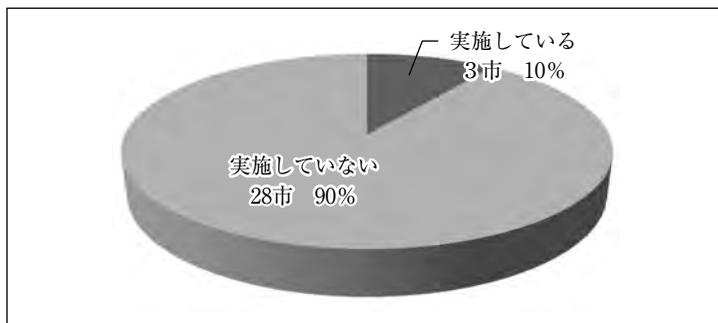
表5 公文書管理条例の団体別の制定数（平成26年4月現在）

区 分	公文書管理法施行前(数)	公文書管理法施行後(数)	制定率(%)
都 道 府 県	0	4	8.33
政 令 市	1	3	15
市 町 村	2	8	0.45
合 計	3	15	0.83

（出所）各自治体の例規集等から筆者作成

また、大阪府内の市町村においては大阪市を除き、条例の制定はなく、照会結果でも、約90%の市が公文書管理法に対して措置をとっていない状況である（図4）。

図4 公文書管理法に対する措置の実施について



条例が制定されない背景としては、前述のとおり文書の保存年限が各市で様々あるように、現に運用している公文書の管理方法があるためである。また、公文書管理法には、特定歴史公文書等を非現用文書として国立公文書館に移管する概念があり、ハード面の整備を行う必要があることから、文書管理上の大きな問題が発生しない限り、敢えて条例を制定する必要がないと考えられているからであろう。

中でも、歴史公文書を国の行政機関と同様に公文書館に移管する制度を設けることは、ハードルが高いものと考えられる。

実際に、地方公共団体における公文書館の設置状況は、都道府県では高い設置率を誇るものの、市町村レベルでは公文書管理法施行後、8団体で新たな設

置が見られるが、1.3%と低い設置率に留まっている（表6）。

表6 公文書館の団体別の設置数（平成26年4月現在）

区 分	公文書管理法施行前(数)	公文書管理法施行後(数)	設置率(%)
都道府県	31	35	72.91
政令市	8	9	45.00
市町村	15	23	1.31
合 計	54	67	3.70

（出所）各自治体の例規集等から筆者作成

このように公文書管理条例を制定するには、歴史的公文書の取扱いが大きな障害となっているのである。

筆者は、公文書管理条例は、制定すべきであると考えているが、予算、人員、設備等の裏付けのない条例を先行市に真似て制定しても、結局身の丈に合わない、機能しない条例となってしまうので、拙速な制定は控えるべきであると考えている。

まずは、公文書管理法に規定された条文を吟味し、既存の文書管理規則や規程の改正を行う等、できることから実施してはどうだろうか。

また、莫大な予算が必要となる公文書館の設置については、学校の跡地を公文書館機能を有する施設として利用する事例¹⁸や、公文書館を共同で設置する事例¹⁹を参考にすれば、工夫次第で、あまり予算をかけずに設置は可能であろう。

公文書館があれば、現用文書と非現用文書の区別が明確になるとともに、本庁における文書保存スペースを確保できようになるので、その設置を前向きに進める必要があると考える。

4 おわりに

本稿では、市町村の担う事務の増大等に伴い、保存文書量が増加している現状から、その保存文書を適切に管理するための方策として、保存文書のマイクロフィルム化、電子的文書の保存方法の見直し及び公文書管理法への対応を挙げてきた。

今後も、市町村が担う事務は増え続けるだろうが、その増加する文書に対して、摂津市を含め大阪府内の市では、照会結果を見る限り、これらの方策が適切に行われているとはいえない状況である。

特に、公文書管理法に対する対応の鈍さは、大阪府内に留まらず全国的に際

立っている結果であった。

これは、先ほども触れたが、昨今の厳しい財政事情にある市町村においては、福祉、防災、環境保護等の優先すべき予算を削り、これらの方策に予算を充てることが難しい現状を如実に現しているといえる。

ただ、最終報告においては、職員一人一人の適正文書管理は、業務の効率化や円滑な行政運営に資するとともに、現在及び将来の国民への説明責任の観点からも必要であるという意識を醸成すべきと指摘している²⁰。

文書管理担当課の職員は、研修等を通じて、文書管理の重要性を訴えていき、その啓発をしていかなければならない。

そして、職員一人一人の文書管理に関する意識改革ができれば、真に保存すべき文書が書庫等に保存されることになり、文書管理に必要な人員、予算等についても財政部門の職員の理解が得られるのではないだろうか。

また、単独で文書管理に力を入れることが厳しい自治体にあっては、平成26年5月30日に一部改正され創設された、地方自治法第252条の2に規定のある「普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める協約」である「連携協約制度」を利用するのも一つの手段である。

歴史公文書の保存に関しては、近隣市町村に関することも多い点を考慮すると、この連携協約制度を利用し、文書管理に関して他市町村と連携していくことも一考である。

最後に、文書管理は、地味で地道な事務である。しかし、公務員の仕事が文書で始まり、文書で終わるといって過言ではないことから、現在、未来の住民の共有財産として、公文書が提案した方策によって適切に管理されていくことを願ってやまない。

参考文献等：

- 1 地方分権改革推進計画について
(<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/091215keikakutou01.pdf>)
- 2 成田頼明・園部逸夫・金子宏・塩野宏・磯部力・小早川光郎編集『注釈地方自治法〈全訂〉』第一法規p7102
- 3 大阪発“地方分権改革”の推進に向けて－大阪府・市町村分権協議会とりまとめ－
(<http://www.pref.osaka.lg.jp/attach/5847/00000000/honbun.doc>)

- 4 公文書管理の在り方等に関する有識者会議「最終報告」（平成20年11月4日）p4
- 5 宇賀克也著『逐条解説公文書等の管理に関する法律』第一法規,平成21年,p55
- 6 公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告では、文書管理については、条例が僅少であることに鑑み、国・地方公共団体を通じて、公文書管理法制を一気に刷新することにも意義が認められていたが、地方公共団体の公文書管理は自治事務として行われていること、歴史的文書についても、各地方公共団体が設立した公文書館に移管され、保存・利用が行われていることから努力義務として配慮された。
- 7 文書の管理状況について（平成26年7月18日付け撰総務第135号）
- 8 社団法人日本画像情報マネジメント協会法務委員会「JIIMA電子化文書取扱ガイドライン」（2010年10月）p4
- 9 国立国会図書館「マイクロフィルム保存のための基礎知識」（平成17年3月改定）p3
- 10 JISZ6009銀・ゼラチンマイクロフィルムの処理及び保存方法（1994年改訂）6.1
- 11 この問題が発生した80年代後半から、材質をセルロースアセテートから劣化しにくいポリエステルに切り替えている。前掲「マイクロフィルム保存のための基礎知識」p3
- 12 前掲「マイクロフィルム保存のための基礎知識」p4
- 13 前掲「最終報告」p4
- 14 前掲「電子化文書取扱ガイドライン」p7
- 15 「年金記録問題」は、基礎年金番号制度の導入によって1人1番号に年金情報を統合することになったにもかかわらず、平成19年2月になって、約5,000万件のデータが未統合のまま残されていたことに端を発する。このデータ未統合だけでなく、新たに1,430万件のコンピュータへの未登録データが見つかり、さらに、受給者の側に保険料納付の領収書があるにもかかわらず、社会保険庁側に記録が存在しないなどといった問題が次々と発覚した。

この問題を検証した年金記録問題検証委員会は、「国民の大切な年金に関する記録を正確に作成し、保管・管理するという組織全体としての使命感及び責任感が欠如していたことが根本にある問題である。」と指摘している。

「C型肝炎感染者リスト放置問題」は、厚生労働省がフィブリノゲン製剤

の投与によるC型肝炎感染についての報告書を平成14年に作成した際、418人の患者名が記載されていた症例一覧表を入手していたにもかかわらず、患者を特定しなかったことが、平成19年10月に発覚した事件である。

この事件を受け、厚労省は調査チームを立ち上げ、調査の結果、「倉庫内の文書の保管や管理は極めて不十分で、文書管理に組織としての問題があった」と結論付けている。

「海上自衛艦の航泊日誌の誤廃棄問題」は、インド洋に派遣中の海上自衛隊補給艦とわだで、保存期間内の航泊日誌を誤って廃棄していたことが、平成19年10月に明らかになった事件である。航泊日誌は、艦内で1年、そのあとは所属する地方総監部に3年間の計4年間保存する義務があった。

しかし、とわだでは、艦内に日誌が留められており、さらに、保存期間が3年だと担当者が思い込んでいたため、それ以前の日誌を全て廃棄してしまった。その廃棄の直後に情報公開請求を受けたため、事実が発覚することになったのである。防衛省の報告書によれば、文書管理に関する監督が不十分だったことや、適正な廃棄手続をとっていなかったことが原因としてあげられた。瀬畑源著『公文書を使う』青弓社,2012年,p11～12

- 16 前掲「最終報告」p14
- 17 前掲『注釈地方自治法〈全訂〉』p708
- 18 札幌市の例では、廃校となった札幌市立豊水小学校の校舎を2013年7月から札幌市公文書館として開設している。安藤友明（2013）「札幌市公文書館の開館」、『アーカイブス51号』,p32,国立公文書館
- 19 平成24年11月から、福岡県と福岡県自治振興組合が共同で設置し、運営する福岡共同公文書館が開設された。これにより、福岡県内の全自治体の歴史公文書が永久に保存されることとなった。小原康弘（2013）「福岡共同公文書館の開館とその取組について」,『アーカイブス49号』,p1,国立公文書館
- 20 前掲「最終報告」p15

参考資料

これまでの研究紀要

- 第1号特集：地方分権の推進に向けて
- 第2号特集：広域行政
- 第3号特集：住民と行政の協働
- 第4号特集：21世紀の市町村行政
- 第5号特集：ジェンダー平等社会の実現にむけて
- 第6号特集：住民参画による合意形成にむけて
- 第7号特集：安全・安心な社会の実現
- 第8号特集：これからの自治体改革のあり方
- 第9号特集：分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは
- 第10号特集：人口減少時代における社会福祉の変革
- 第11号特集：くらしと交通 ～これからの交通まちづくり～
- 第12号特集：廃棄物処理とリサイクルの現状
～循環型社会の実現にむけて～
- 第13号特集：危機管理について考える
- 第14号特集：地方議会のこれから ～改革へのみちすじ～
- 第15号特集：自立へ向けた就労支援の取組み
- 第16号特集：児童虐待防止への対策と支援
- 第17号特集：自治体経営の道しるべ
～自治体政策の転換に向けて～

これまでの研究紀要（創刊号～第15号）

創刊号 特集：「地方分権の推進に向けて」（平成10年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
序	文	おおさか市町村職員研修研究所 所長 米原 淳七郎		
新しい時代の分権型行政システムへの転換		横浜国立大学 名誉教授	成田	頼明
分権化における地方政府の基本戦略		立命館大学政策科学部 教授	伊藤	光利
留保財源によるシビル・ミニマムの確保		近畿大学商経学部 教授	中井	英雄
地方分権と地域福祉		奈良女子大学生活環境学部 助教授	木村	陽子
まだ、市民に遠い地方分権		朝日新聞 編集委員	中村	征之

第2号 特集：「広域行政」（平成11年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
市町村合併 最近の新しい動き、抵抗、思惑 －全国各地の実態からみる－		東洋大学法学部 教授	坂田	期雄
行政規模を規定する要因		大阪大学大学院経済学研究科 教授	齊藤	慎
広域行政の新展開		関西学院大学経済学部 教授	林	宜嗣
循環型社会と広域行政		京都大学大学院経済学研究科 教授	植田	和弘
地方自治と効率化のジレンマを乗り越える 市町村合併のあり方		関西学院大学産業研究所 教授	小西	砂千夫

第3号 特集：「住民と行政の協働」（平成12年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
市民と行政のパートナーシップ		京都大学大学院経済学研究科 教授	田尾	雅夫
分権時代－住民と行政の協働		中央大学経済学部 教授	佐々木	信夫
情報公開制度 －住民と行政の協働の視点から－		大阪大学大学院法学研究科 教授	松井	茂記
自治体とNPOの協働		特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター 代表理事	世古	一穂
住民主体のまちづくりにおける「協働」の条件		神戸新聞情報科学研究所 副所長	松本	誠

第4号 特集：「21世紀の市町村行政」(平成13年3月発行)

テ	マ	執 筆 者
	21世紀の市町村財政	東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授 神野 直彦
	市町村における行政評価の必要性和課題	関西学院大学産業研究所 教授 石原 俊彦
	地域福祉における市町村行政を展望する －問われるコーディネーター－	大阪大学大学院人間科学研究科 助教授 齊藤 弥生
	市町村行政の実情と可能性－京都・滋賀の現場から－	京都新聞社会報道部・自治担当 記者 高田 敏司
	特別講演録： 変革の時代における自治体の基本戦略～分権 参加 経営 連携～	神戸大学大学院法学研究科 教授 伊藤 光利

第5号 特集：「ジェンダー平等社会の実現にむけて」(平成14年3月発行)

テ	マ	執 筆 者
	男女共同参画社会基本法と自治体条例	十文字学園女子大学 教授 橋本ヒロ子
	ドメスティック・バイオレンス防止法と 女性に対する暴力防止への課題	お茶の水女子大学 教授 戒能 民江
	「構造改革」と女性労働 －世帯主義を超えた多頭型社会へむけて－	朝日新聞社東京本社 企画報道室 竹信三恵子
	公務職場のセクハラ対策－相次ぐ二次被害が問うもの－	東京都中央労政事務所 金子 雅臣
	市町村公募論文： わがまちの魅力創出の視点から見た国内交流のあり方	八尾市職員グループ いんさいどうと
	地方分権セミナー録：キーパーソンが語る －創造的な自治体マネジメントと住民主体のまちづくり－	近畿大学理工学部土木工学科 助教授 久 隆浩

第6号 特集：「住民参画による合意形成にむけて」(平成15年3月発行)

テ	マ	執 筆 者
	地方分権時代の住民参画 －参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営－	(有)苺コミュニティ研究所 代表取締役 浦野 秀一
	住民主体のまちづくりの取組みと実践 －交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開－	近畿大学理工学部土木工学科 助教授 久 隆浩
	住民投票制度の現況と制度設計の論点	(財)地方自治総合研究所 理事・主任研究員 辻山 幸宣
	都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題	筑波大学社会学系 教授 大村謙二郎
	パブリック・コメントの現状と課題	筑波大学博士課程社会学研究科・ 川崎市総合計画課題専門調査員 小野 尋子
	市町村公募論文：自治体の政策形成と政策系大学院 －経験と展望にもとづく一考察－	横須賀市都市部都市計画課 主幹 出石 稔
		豊中市政策推進部企画調整室 佐藤 徹

第7号 特集：「安全・安心な社会の実現」（平成16年3月発行）

テ マ	執 筆 者
犯罪機会論と安全・安心まちづくり －機会なければ犯罪なし－	立正大学文学部社会学科 教授 小宮 信夫
環境リスクをめぐる コミュニケーションの課題と最近の動向	早稲田大学理工学部複合領域 教授 村山 武彦
バリアフリーとその新展開	近畿大学理工学部社会環境工学科 教授 三星 昭宏
子育て、教育における自治体のあらたな役割 －子育て支援という視点から、 安心して暮らせる街作りという視点から－	東京大学大学院教育学研究科・教育学部 教授 同付属・学校臨床センター センター長 汐見 稔幸
高齢者の安全・安心とは －年金、医療、介護を考える－	岡本クリニック 院長 国際高齢者医療研究所 所長 岡本 祐三
市町村公募論文：要綱行政の現状と課題 －自治立法権の拡充を目指して－	岸和田市総務部総務管財課 藤島 光雄

第8号 特集：「これからの自治体改革のあり方」（平成17年3月発行）

テ マ	執 筆 者
自治体行政改革の新展開 －ローカル・ガバナンスの視点から－	同志社大学政策学部 学部長 真山 達志
評価の政策形成と経営への活用と課題 －基本へ還れ－	筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授 古川 俊一
自治体職員の人材育成	千葉大学法経学部 教授 東京大学 名誉教授 大森 彌
公務員制度改革と自治体職員イメージの転換	国際基督教大学社会科学部 教授 西尾 隆
地方財政の改革 －地方行政は「黒字」なのか－	総務省地方財政審議会 会長 伊東 弘文
市町村公募論文：財政危機と成功する行政評価システム	八尾市都市整備部交通対策課 南 昌則

第9号 特集：「分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは」（平成18年3月発行）

テ マ	執 筆 者
マッセOSAKAへの期待	大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 齊藤 愼
分権時代、自治体職員の 習得すべき能力とマッセOSAKAの関わり	（有）葎コミュニティ研究所 代表取締役 浦野 秀一
「地域公共人材」育成としての職員研修	龍谷大学法学部 教授 富野暉一郎
自治体女性職員をめぐる環境と能力開発に関する一考察	大阪市立大学大学院創造都市研究科 助教授 永田 潤子
地方分権セミナー録：自治体再生への道しるべ	大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 齊藤 愼 他

第10号 特集：「人口減少時代における社会福祉の変革」(平成19年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
	『障害者自立支援法』と自治体における障害者福祉施策	東洋大学ライフデザイン学部 教授	北野	誠一
	新しい地域福祉とコミュニティ活性化	桃山学院大学社会学部福祉学科 助教授	松端	克文
	次世代育成支援の推進と市町村の課題 ～7つのポイント～	大阪市立大学大学院生活科学研究科 教授	山縣	文治
	生活保護行政を考える	首都大学東京都市教養学部 教授	岡部	卓
	2005年介護保険法改正の立法政策的評価	大阪大学大学院人間科学研究科 教授	堤	修三
	福祉と自治体財政	奈良女子大学 名誉教授	澤井	勝
	自治体病院だからこそ、変われる	徳島県病院事業管理者・坂州市立病院 名誉院長	塩谷	泰一
	市町村公募論文：公益法人制度改革と市町村 ～市町村出資財団法人と市町村の今後の関係を構築 するための課題整理～	八尾市人権文化部文化振興課 講師	朴井	晃

第11号 特集：「くらしと交通～まちづくり～」(平成20年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
	地域交通について考える ～新たな交通価値と低速交通システムについて～	大阪大学大学院工学研究科 教授	新田	保次
	市民協働の交通まちづくり 相互学習による協働型交通安全の取り組み	大阪市立大学大学院工学研究科 教授	日野	泰雄
	地域から育てる交通まちづくり	大阪大学大学院工学研究科 准教授	松村	暢彦
	まちづくりを支える総合交通政策	神戸国際大学経済学部都市環境・観光学科 教授	土井	勉
	地域公共交通と地域で 「つくり」「守り」「育てる」ということ	名古屋大学大学院環境学研究科 准教授	加藤	博和
	子どもと交通問題	筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師	谷口	綾子
	市町村公募論文： 放置自動車対策をめぐる二、三の問題 ～法的アプローチを中心にして～	岸和田市法律問題研究会		

第12号 特集：「廃棄物処理とリサイクルの現状～循環型社会の実現に向けて～」
(平成21年3月発行)

テ ー マ	執 筆 者
廃棄物処理の現状と今後	京都大学地球環境大学院 教授 植田 和弘
ごみ有料化と「見える化」	東洋大学経済学部 教授 山谷 修作
貴金属・レアメタルの回収と行政の関与	神戸山手大学現代社会学部環境文化学科 教授 中野加都子
上勝町のゼロ・ウェイスト政策－その実践と展開－	NPO法人 ゼロ・ウェイストアカデミー 理事 松岡 夏子
循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ	近畿大学経済学部総合経済政策学科 教授 坂田 裕輔
不法投棄対策の現状と課題	岩手大学人文社会科学部 准教授 笹尾 俊明
循環型社会の地球温暖化対策	独立行政法人 国立環境研究所 橋本 征二

第13号 特集：「危機管理を考える」(平成22年3月発行)

テ ー マ	執 筆 者
地域防災計画の課題と展望 ～生ける計画をめざして～	板橋区総務部契約管財課 課長 鍵屋 一
新型インフルエンザ対策	新潟大学大学院医歯学総合研究科 教授 鈴木 宏
緊急対応時に必要な都市機能	関西大学理事・環境都市工学部教授 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来 センター長 河田 恵昭
学校における侵入暴力犯罪からの安全管理	明治大学理工学部 准教授 山本 俊哉
【平成21年度公募論文 最優秀賞受賞エッセイ】 ブックトーク：新しく自治体職員になったみなさんへ (福祉事務所編)	羽曳野市保健福祉部福祉総務課 細井 正人

1

2

3

4

5

6

7

8

公募論文

参考資料

第14号 特集：「地方議会のこれから～改革へのみちすじ～」

(平成23年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
	自治法改正と議会の役割	東 京 大 学	名誉教授	大森 彌
	二元代表制 -その課題と展望-	株式会社野村総合研究所	顧問	増田 寛也
	住民参加と議会	同志社大学大学院総合政策研究科	教授	新川 達郎
	議会事務局のあり方とその改革課題	立命館大学法学部	教授	駒林 良則
	政策立案（議会立法）機関としての議会	拓殖大学地方政治センター長 四日市研究機構・地域政策研究所長		竹下 讓
	自治を担う議会の権限強化 -住民自治を促進する議会に-	山梨学院大学法学部	教授	江藤 俊昭
	議会の活性化	関西大学総合情報学部	教授	名取 良太
	求められる議員職の姿 -受身の「られる」ではなく可能の「られる」-	東京大学大学院法政学政治学研究所	教授	金井 利之
	議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義	法政大学法学部	教授	廣瀬 克哉
	【平成22年度公募論文 最優秀賞受賞論文】 就学援助制度の意義と市町村の役割 -今求められる就学援助制度の在り方とは-	摂津市教育委員会教育総務部学務課		大橋 徹之

第15号 特集：「自立へ向けた就労支援の取組み」（平成24年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
	就労支援をどう実現するか企業の包摂から社会的包摂へ	北海道大学法学研究科	教授	宮本 太郎
	生活保護受給者への就労支援の現状と課題	明治学院大学社会学部社会福祉学科	教授	新保 美香
	障がい者就労支援の現状と課題	埼玉県立大学保健医療福祉学部	教授	朝日 雅也
	若年者への就労支援 -次世代への就労支援は社会投資である-	NPO法人「育て上げ」ネット	理事長	工藤 啓
	高齢者への就労支援	桜美林大学	名誉教授	瀬沼 克彰
	母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み	NPO法人Wink	理事長	新川てるえ
	就労支援と地方自治体—地域雇用政策の進化の視点から	東京大学経済学研究科	教授	佐口 和郎
	【平成23年度公募論文 最優秀賞受賞論文】 「ふるさと納税制度」の仕組みと現状 ～自治体の魅力発信の切り口から～	八尾市経済環境部環境施設課		小池 宜康

第16号 特集：「児童虐待防止への対策と支援」（平成25年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
子ども虐待の現状と課題	関西大学人間健康学部 教授 山縣 文治
市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性	関西学院大学人間福祉学部 教授 才村 純
要保護児童対策地域協議会 ～機能するための要件・ファミリーソーシャルワークの視点～	流通科学大学サービス産業学部 サービスマネジメント学科 教授 加藤 曜子
児童虐待の予防～保育所・幼稚園・学校が出来ること	種智院大学人文学部 助教 近棟 健二
虐待する親の回復支援の視点 ～MY TREEペアレンツ・プログラムの実践から～	エンパワメント・センター 主宰 森田 ゆり
自治体の事例 (大阪府・茨木市・枚方市・三重県いなべ市)	自治体職員
子ども虐待防止と支援の課題－実践を通して感じること	淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科 教授 柏女 霊峰
【平成24年度公募論文 最優秀賞受賞論文】 自治体における情報公開制度の現状と 受益者負担の在り方 －情報公開手数料についての考察－	泉佐野市総務部総務課 道井 渉
【平成24年度公募論文 最優秀賞受賞エッセイ】 「笑顔」が一番！ キャリアデザインと今までの経験から学んだこと	貝塚市健康福祉部 兒玉 和憲

第17号 特集：「自治体経営の道しるべ～自治体政策の転換に向けて～」
(平成26年3月発行)

テ ー マ	執 筆 者
地方財政の健全化の中長期的展望と 税制抜本改革、地方消費税	総務省 大臣官房審議官（税務担当） 平嶋 彰英
自治体財政指標に係る諸論点 －発生主義・複式簿記会計の視点を交えた検討－	有限責任監査法人トーマツ公認会計士 小室 将雄 有限責任監査法人トーマツ公認会計士 大川 裕介
地方公営企業の財務規定の拡大とその意義、さらなる課題	関西学院大学大学院経済学研究科 人間福祉学部 教授 小西砂千夫
第三セクター再生のための公経営監査・診断	青山学院大学 名誉教授 鈴木 豊
資産老朽化への対応	東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー 藤木 秀明
実務者からのメッセージ －財政担当の仕事のやり方－	川 西 市 理事 松木 茂弘
【平成25年度公募論文 最優秀賞受賞エッセイ】 政策形成時代×図書館＝未来をきりひらく！ ～情報収集力アップへの一提案～	吹田市地域教育部生涯学習推進室 中央図書館 栗生 育美

サマージャンボ・オータムジャンボ宝くじは、
大阪府内で買ってほしいねん。



大阪の宝くじイメージキャラクター
「たこ焼きクーちゃん」です。

「サマージャンボ宝くじ」及び「オータムジャンボ宝くじ」の収益金は、販売実績等に応じて、各都道府県市町村振興協会に配分されます。

本協会では、配分された収益金を府内市町村に交付しており、各市町村において公共事業等をはじめ、少子・高齢化対策、地域情報化対策などの事業に活用されています。大阪府内での宝くじの購入にご協力をお願いいたします。

マッセOSAKA研究紀要 第18号
特集 都市再生 ～さらなる発展に向けて～

平成27年3月発行

編集・発行：公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
(マッセOSAKA)

〒540-0008

大阪市中央区大手前3-1-43

大阪府新別館南館6階

T E L 06-6920-4565

F A X 06-6920-4561

H P <http://www.masse.or.jp/>

印 刷：川西軽印刷株式会社

T E L 06-6761-5768(代)